



Volume 6 No. 2
July - December 2021

ISSN : 2614 - 8560

JURNAL HUBUNGAN LUAR NEGERI

JOURNAL OF FOREIGN AFFAIRS

**Why U.S Development Aid Fails to Counter Violent Extremism in
Indonesia: Learning from Harmoni**
F. Bernard Loesi

Early Detection of Extremism in Indonesian Overseas Communities
Dandy F. Soeparan & Zora A. Sukabdi

**Afghanistan Di Bawah Kekuasaan Taliban: Tantangan dan Peran Dunia
Internasional**
Sigit Aris Prasetyo & Adam Janitra Valdy Savero

Indonesia Seabed Mineral Act: Urgensi dan Arah Pengaturan
Marsudi Triatmodjo, Agustina Merdekawati & Nugroho Adhi Pratama

**Shifting The Perspective of Citizens Protection from a Consular to A
Foreign Policy: The Indonesia Experience**
Mohamad Nurdin

**Kerja Sama Saling Sertifikat Halal Antara Indonesia
Dengan Negara-Negara Eropa: Potensi, Peluang dan Tantangan**
Adkhini Mudkhola Sidqi & Akmal Salim Ruhana

**Klaim Wilayah People's Republic of China atas Laut China Selatan dan 21st
Century Maritime Silk Road: Laut China Selatan Sebagai Flashpoint Baru di
Asia Tenggara**
Sutadi, SH., MA

JURNAL HUBUNGAN LUAR NEGERI

Journal of Foreign Affairs

VOLUME 6 NO. 2, JULY – DECEMBER 2021

Editor-in-Chief:

Head of Foreign Policy Strategy Agency

Managing Editor:

Secretary of Foreign Policy Strategy Agency

Chief Editor:

Perry Pada

Senior Editors:

Sigit Aris Prasetyo

Anang Fauzi Firdaus

Rahmawati Wulandari

M. Zakaria Al Anshori

Editorial Staff:

Wahyu Kumoro

Darmawan Hadi

Edi Kahayanto

Secretariat:

Heri Prasetyo

Lydia Wahyu Sari

Netty Burwaty

Hendika Eka Saputra

Jurnal Hubungan Luar Negeri is a journal that addresses issues related to Indonesia's foreign policy dynamics. *Jurnal Hubungan Luar Negeri* was first printed in 2015 and publishes biannually by the Policy Analysis and Development

Agency (now Foreign Policy Strategy Agency). All articles in this journal are the opinion of each author and do not represent the position of the Ministry of Foreign Affairs.

Foreign Policy Strategy Agency
Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia
Jl. Taman Pejambon 6, Jakarta 10110

P: (021) 384-8320, F: (021) 386-2031 Email: sekretariat.bppk@kemlu.go.id

JURNAL HUBUNGAN LUAR NEGERI

Journal of Foreign Affairs

VOLUME 6 NO. 2, JULY – DECEMBER 2021

CONTENTS

Foreword

Abstracts

1. Why U.S Development Aid Fails to Counter Violent Extremism in Indonesia: Learning from *Harmoni* 1-24
F. Bernard Loesi
2. Early Detection of Extremism in Indonesian Overseas Communities 25-44
Dandy F. Soeparan & Zora A. Sukabdi
3. Afghanistan di Bawah Kekuasaan Taliban: Tantangan dan Peran Dunia Internasional 45-62
Sigit Aris Prasetyo & Adam Janitra Valdy Savero
4. Indonesia Seabed Mineral Act: Urgensi dan Arah Pengaturan 63-90
Marsudi Triatmodjo, Agustina Merdekawati & Nugroho Adhi Pratama
5. Shifting The Perspective of Citizens Protection from A Consular to A Foreign Policy: The Indonesia Experience 91-103
Mohamad Nurdin
6. Kerja Sama Saling Sertifikat Halal antara Indonesia dengan Negara-Negara Eropa: Potensi, Peluang dan Tantangan 104-135
Adkhilni Mudkhola Sidqi & Akmal Salim Ruhana
7. Klaim Wilayah People's Republic of China atas Laut China Selatan dan 21st Century Maritime Silk Road: Laut China Selatan sebagai *Flashpoint* Baru di Asia Tenggara 136-150
Sutadi

About Authors

FOREWORD

The 6th Volume No. 2, July – December 2021 of this *Jurnal Hubungan Luar Negeri* presents seven articles that discusses issues ranging from extremism, current development in Afghanistan, seabed mineral act, perspective on citizen protection as a foreign policy, halal certification partnership, and China's claim in the South China Sea.

On the issue of extremism, the first article overviews the measures made by the US government, through USAID development assistance, in using soft power to counter violent extremism in Indonesia through "Harmoni" program. The article suggests that Harmoni is ineffective towards counterterrorism measures in Indonesia because it offers less contribution in deradicalizing ideological militants. The article offers recommendations for Indonesian policymakers to take to make the program more impactful in containing violent extremism.

The second article discusses challenges faced by Indonesian diplomatic missions abroad in undertaking early detection of extremism among Indonesian overseas communities following the Indonesian government's policy to not repatriating Indonesian foreign terror fighters. The paper suggests several policy options that can be considered by Indonesian missions that include do nothing, make inquiries, coordinate with law enforcement, provide shelter (or not), and assist repatriation.

The third article offers analysis on the development in Afghanistan following the coming back of Taliban in Kabul and took over the government of the Islamic Republic. The paper analyzes how the Taliban came to power and how the countries in the region address this change. The writer provides insights on the challenges the Taliban faces and how the region and international communities responded to the change of power in Afghanistan. As for the Indonesian government, the article provides policy recommendations in dealing with the political development of Afghanistan.

Another interesting topic discussed in the fourth article touches upon the absence of seabed mineral act that create several challenges for the government of Indonesia, especially the absence to access mining opportunities in the Area. This article suggests that the government of Indonesia should immediately establish a seabed mineral act, especially in the context of accelerating Indonesia's participation in the Area. In doing so, Indonesia must refer to international law and also the practice of countries in the world by considering their national interests.

The fifth article discusses the perspective of citizen protection in the realm of diplomacy and international relations. The article argues that International relations in general are still minimally capturing the consular relations as an entry point for the protection of citizens abroad. However, the experience of Indonesia's siding with the protection of Indonesian citizens in international relations has opened its own interesting perspective. Indonesia not only views overseas citizen protection as an avenue of consular relations but also as a foreign policy that becomes a national priority.

The sixth article explores on the opportunities and challenges if Mutual Recognition Agreement (MRA) on halal certification is made between Indonesia and European countries. The study finds that it would be mutually beneficial for Indonesia and partner country in Europe if an MRA on Halal Certification is established. However, up until the article is written, no single MRA has been made. The articles suggests for Indonesian government to start finding ways to establish MRA so that the potentials and opprotunities can be seized and tapped.

The last article examines the China's idea of Belt and Road Initiative that connects mainland all the way to Europe through the concept of "the 21st Century Maritime Silk Road" that starts at the South China Sea. In order to achieve its ambition, China claims the South China Sea as its territory through the concept of nine-dash line. This situation might escalate the tension in the region as other parties might be against China's move. The paper suggests ASEAN to take initiatives so that open conflict in the region could be prevented.

Editors Board – Chief Editor

JURNAL HUBUNGAN LUAR NEGERI

Journal of Foreign Affairs

ABSTRACTS

Why U.S Development Aid Fails to Counter Violent Extremism in Indonesia: Learning from *Harmoni*

F. Bernard Loesi

The USAID has invested its development assistance to facilitate wider use of soft power to counter violent extremism (CVE) in Indonesia by designing “Harmoni” program, which will end in 2023. This article studies why development aid, through Harmoni case analysis, is not productive to counterterrorism measures in Indonesia. This article suggests Harmoni is ineffective because it offers less contribution in deradicalizing ideological militants, though arguably positive to increase the capacity building of state officials. Harmoni has marginalized two targeted program recipients: violent radicalized individuals and individuals exposed to radicalism.

After exploring different research on international development and deradicalization studies, I additionally arranged interviews with 17 Indonesian former terrorist convicts, two government officials, and an activist before verifying my argument. In the end, the article presents four recommendations on what actions Indonesian policymakers should take to make future foreign aid deliver more impacts in containing VE.

Keywords: USAID, development aid, soft power, violent extremism, CVE, *harmoni*

Early Detection of Extremism in Indonesian Overseas Communities

Dandy F. Soeparan & Zora A. Sukabdi

Indonesian diplomatic missions abroad have received a new ambit, with the Government's recent policy to prevent and counter violent extremism, by not repatriating Indonesian foreign terror fighters (FTFs).

To help ensure national security and public order at home, the missions would face a significant challenge in performing early detection of extremism and its support network of sympathizers overseas, not only in relation to extraterritoriality but also due to the growing de-territorialized and networked nature of communities today.

Meanwhile, the impact of Indonesian overseas communities in violent extremism cannot be underestimated, as overseas support could be linked to recent terrorist incidents in Indonesia and abroad.

This paper seeks primarily to investigate the means for detecting indications of extremism in an Indonesian overseas community, through a case study on the flow of Indonesian FTFs abroad.

Four external and internal drivers were identified – international patronage, online activism, domestic militancy, government credibility – as a basis for discussion and the drawing of four likely scenarios.

This paper suggests several policy options that Indonesian missions can consider. These options complement each other and include: Do nothing; make inquiries;

coordinate with law enforcement; provide shelter (or not), and; assist repatriation. While developing the necessary capability and preparedness, the Ministry and missions should strengthen synergy with relevant actors and maintain strategic positioning as honest brokers.

Detection should be done with the utmost care, credibility, and discretion, so as to ensure safe and secure Indonesian overseas communities.

Keyword: *Early detection, violent extremism, overseas communities*

Afghanistan di Bawah Kekuasaan Taliban: Tantangan dan Peran Dunia Internasional

Sigit Aris Prasetyo & Adam Janitra Valdy Savero

The current political and security developments in Afghanistan are still challenging and even uncertain. After the withdrawal of US troops and the NATO coalition, the Taliban seized power from the previous government. This takeover was swift and shocked the international community. The international media outlets took this political development in Afghanistan as headlines, while scholars, policy makers and diplomats trying to analyze the future of Afghanistan under the Taliban. The general picture shown is unrest, security crisis, chaos, uncertainty and fear. This study aims to analyze how the Taliban came to power and how the countries in the region address this change. This study is also intended to look at the challenges faced by the Taliban as the new ruler, as well as the role the international community can play. In addition, this study also offers recommendations for Indonesia's foreign policy and what role it can play in relation to political developments in this country.

Keywords: *Taliban, Afghanistan, politics, security*

Indonesia Seabed Mineral Act: Urgensi dan Arah Pengaturan

Marsudi Triatmodjo, Agustina Merdekawati & Nugroho Adhi Pratama

Indonesia belum memiliki regulasi nasional yang mengatur mengenai *Area (seabed mineral act)*. Hal ini menimbulkan beberapa permasalahan khususnya berkaitan dengan terhambatnya peran Indonesia berkaitan dengan akses penambangan di *Area*. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang akan merumuskan bagaimana urgensi dan arah pengaturan *seabed mineral act* Indonesia di masa mendatang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Indonesia sudah seharusnya segera membentuk *seabed mineral act* khususnya dalam rangka percepatan partisipasi Indonesia di *Area*. Mengenai arah pengaturannya sendiri Indonesia harus mengacu pada hukum internasional dan juga praktik negara-negara di dunia dengan mempertimbangkan pula kepentingan nasionalnya.

Kata Kunci: *Seabed mineral act, Indonesia, Area*

Shifting The Perspective of Citizens Protection from A Consular to A Foreign Policy: The Indonesia Experience

Mohamad Nurdin

Consular relations are still less covered in the international relations literature, it can be understood that the political perspective has high appeal in the academic discussion of

international relations. However, consular relations, both historically and in contemporary terms, still have high relevance in modern international relations discourse, especially in terms of the involvement of countries that have a high number of labor-supply abroad in multi-dimensional dynamics in various international fora. The relevance covers various aspects of employment, immigration, consular affairs, and the protection of workers abroad in general.

International relations in general are still minimally capturing the consular relations as an entry point for the protection of citizens abroad. The experience of Indonesia's siding with the protection of Indonesian citizens in international relations has opened its own interesting perspective, considering that in efforts to protect Indonesian citizens, Indonesia not only views it as an avenue of consular relations but also shifts it as a foreign policy that becomes a national priority. This paper seeks to investigate aspects of protecting citizens abroad in the study of international relations in general and to describe Indonesia's experience which presents a perspective on protecting citizens abroad which has shifted from consular efforts to foreign policy.

Keywords: Consular, foreign policy, protection of citizens.

Kerja Sama Saling Sertifikat Halal antara Indonesia dengan Negara-Negara Eropa: Potensi, Peluang dan Tantangan

Adkhiini Mudkhola Sidqi & Akmal Salim Ruhana

Undang-Undang No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal (JPH) mengindikasikan kemungkinan dijalinnya kerja sama saling pengakuan (*mutual recognition agreement*, MRA) antara Indonesia dengan negara lain. Permasalahannya, sulit menemukan mitra kerja sama yang setara dengan Badan Pengelola JPH Kementerian Agama di luar negeri. Lalu, bagaimana praktik kerja sama itu diupayakan selama ini? Apa saja potensi, peluang dan tantangan terwujudnya kerjasama MRA tersebut?

Riset kualitatif yang mengumpulkan data dari kajian literatur dan wawancara narasumber di dalam dan luar negeri ini, mencoba mencari jawaban atas dua pertanyaan tersebut. Data yang terkumpul dianalisis dengan menggunakan pendekatan intermestic (*international-domestic*) yang melihat pertautan dinamika implementasi UU JPH di dalam negeri dengan urusan internasional, dan sebaliknya. Dilakukan juga analisis SWOT atas kondisi yang ada, serta studi komparasi untuk menemukan skema MRA yang cocok untuk Indonesia.

Riset menemukan bahwa hingga artikel ini ditulis belum satu pun MRA atau MoU terkait sertifikasi halal yang berhasil dibangun. Potensi dan peluang kerja sama belum cukup dioptimalkan menghadapi tantangannya. Upaya-upaya yang dilakukan pun masih minim, untuk tidak mengatakan tidak ada sama sekali. Sedangkan potensi dan peluang ke depan masih cukup memberi harapan, meski tantangan internal dan eksternal yang tidak juga sederhana. Perlu penguatan kesadaran faktor intermestik di dalam mengelola JPH, sehingga upaya penataan (potensi dan peluang) di dalam negeri, dapat meyakinkan *stakeholders* di manapun tentang penyelenggaraan sertifikasi halal di Indonesia. Penguatan potensi dan peluang, pada gilirannya, akan menggeser tantangan-tantangan yang dihadapi. Salah satunya dengan mengikuti skema MRA yang *homegrown* ala Indonesia.

Kata kunci: Jaminan produk halal, *mutual recognition agreement*, Indonesia, Eropa

Klaim Wilayah People's Republic of China atas Laut China Selatan dan 21st Century Maritime Silk Road: Laut China Selatan sebagai *Flashpoint* Baru di Asia Tenggara

Sutadi

People's Republic of China (China) ingin mewujudkan konsep BRI (*Belt and Road Initiative*) yang akan menghubungkan China dengan Eropa menggunakan jalur laut yang disebut dengan "*21st Century Maritime Silk Road*" yang bermula di Laut China Selatan (LCS) dan berujung di Eropa. Dalam kaitan itu, China memandang bahwa LCS harus "dimiliki" berdasarkan konsep *nine-dash line* yang sejatinya bertentangan dengan Konvensi PBB tentang Hukum Laut Internasional 1982 (UN *Convention on the Law of the Sea/UNCLOS*, 1982). Meskipun demikian, China tetap "menduduki" pulau-pulau di LCS secara sistematis dan konsisten dengan dukungan militer. Memperhatikan perilaku China, diperkirakan bahwa China nantinya akan membawa klaim wilayahnya atas LCS ke ICJ (*International Court of Justice*) di Den Haag dengan konsep *effective occupation* (pendudukan efektif) atas pulau-pulau tersebut. Strategi China itu didasarkan pada fakta bahwa ICJ telah menggunakan prinsip tersebut ketika memenangkan Malaysia dalam sengketa kepemilikan atas Pulau Ligitan dan Pulau Sipadan antara Indonesia dan Malaysia (2002).

Klaim China di LCS ditentang Amerika Serikat yang tidak ingin kepentingannya atas *freedom of navigation* di LCS dihambat oleh China. Amerika Serikat bahkan membentuk AUKUS untuk menghadapi China.

Perbedaan kepentingan antara Amerika Serikat dan China berpotensi menjadikan LCS sebagai *flashpoint* baru di Asia Tenggara. Dalam kaitan ini maka ASEAN perlu mengambil inisiatif untuk mencegah terjadinya konflik terbuka di LCS.

Kata kunci: 21st Century Maritime Silk Road, Laut China Selatan, *effective occupation*, *freedom of navigation*, AUKUS, ASEAN

WHY U.S. DEVELOPMENT AID FAILS TO COUNTER VIOLENT EXTREMISM IN INDONESIA: Learning from *Harmoni*

F. Bernard Loesi
MoFA of Indonesia

Abstract

The USAID has invested its development assistance to facilitate wider use of soft power to counter violent extremism (CVE) in Indonesia by designing “Harmoni” program, which will end in 2023. This article studies why development aid, through *Harmoni* case analysis, is not productive to counterterrorism measures in Indonesia. This article suggests Harmoni is ineffective because it offers less contribution in deradicalizing ideological militants, though arguably positive to increase the capacity building of state officials. Harmoni has marginalized two targeted program recipients: violent radicalized individuals and individuals exposed to radicalism.

After exploring different research on international development and deradicalization studies, I additionally arranged interviews with 17 Indonesian former terrorist convicts, two government officials, and an activist before verifying my argument. In the end, the article presents four recommendations on what actions Indonesian policymakers should take to make future foreign aid deliver more impacts in containing VE.

Keywords: USAID, development aid, soft power, violent extremism, harmoni.

INTRODUCTION

There are three widely known approaches in combating violent extremism (VE): hard power through security forces, soft power through the ability to entice and attract, and smart power as a combination of both. U.S counterterrorism efforts are known to mainly invest in military trainings, weapons, and technology. This article focuses on the role of soft power, which is necessary to balance the hard power measures, in addressing VE in Indonesia. State and non-state actors are called to assist countries in applying this sort of power in addressing ideological violence. An in-depth analysis of foreign aid

can be helpful to assess if aid flow can effectively contribute to counterterrorism attempts. This article is particularly relevant because there has not been adequate literature studying the intersection of soft power use in countering violent extremism (CVE) and international development studies.

As the world’s largest donor, the U.S aid program is tied to its foreign policy concerns and, like other donor countries, U.S has some foreign policy and strategic political considerations in which countries receive the aid and how much (Haan, 2009: 10–13).

International aid has been one of the U.S foreign policy pivotal strategies. Under the Bush administration, for example, the U.S initiated Millennium Challenge for African countries and elsewhere to deliver aid to those willing to make reforms, combat AIDS and infectious diseases (Joseph Nye, 2004: 11, 60–62, 144–145). Another instance is during the time of Ethiopian Prime Minister Meles Zenawi. No matter how dictatorial the regime was at the time, the country still received U.S development aid because of foreign policy consideration: that the U.S needed Ethiopia as “a reliable ally in the War on Terror, where Ethiopia was a Christian nation in a sea of Islam” (Easterly, 2013: 157).

National security is another important variable for the U.S to provide development aid programs for selected countries, where during the Cold War it was mainly to contain communism. According to Easterly, National security consideration in channeling the aid has increased after the 9/11 tragedy, and the U.S global interest has since shifted from containing communism to containing violent extremism through the global War on Terror.

The common justification has been that if soft power could successfully crumble communism, it can also crumble extremism with the right strategies. The U.S State

Department is the leading actor in employing soft power foreign policy, and USAID is an independent agency under the department since USAID Director is coordinating with and reporting to the secretary of state, no longer to the president. The State Department, with the USAID as the prime development agency, has been the main driver of the diplomatic motives behind the aid program both during the Cold War and post 9/11 (Haan, 2009: 30–31). It was the State Department and USAID that withheld \$25 million economic aid to South Korea unless Seoul started political and economic reform (Kang, 2002: 99), which became an effective pressure until Seoul finally accepted the terms.

After the Cold War, the U.S largely ignored Southeast Asia, at least until the 9/11 catastrophe. Promoting a stabilized and safe region to ensure American national security interests at home and abroad is the center of U.S foreign policy in Southeast Asia. The U.S under President Bush then started to focus on Southeast Asia after the 9/11, where Indonesia and the Philippines receive the most attention in the CVE concerns (Liow, 2017). Washington considered the region as the second front in waging the war against terrorism (Conboy, 2009), thus aiming Southeast Asia as one of the priorities in U.S global War on Terror campaign. Since then, U.S political interests

in Southeast Asia have been consistent after the 9/11, from George W. Bush administration to Joe Biden's: the South China Sea, part of Indo-Pacific Strategy, and issues related to VE (which this article addresses), though with different emphasis on each administration. U.S. foreign policy engagement has recently been more nuanced due to the severe impacts of Covid-19 in the region, via its aggressive "no strings attached" vaccine diplomacy as an opening to balance China and restore influence in the region.

How does the U.S. view terrorism in Indonesia? Ideologically motivated violence is still problematic, although Indonesia has imposed strict policies through detainment and execution. In the past three years, the numbers of arrested militants have been significantly higher than in the first eleven years of the 2002 Bali bombing¹, as shown in table 1. It indicates that harsh methods cannot end jihadism, and hard power alone has failed to stop VE.

Table 1: Detained Indonesian Terrorist

Year	Arrested Terrorist	Trend
2002-2013	840	76 on average per year
2017	176	n/a
2018	398	126% increase from 2017
2019	257	35% decline
2020	228	11% decline

Sources: 2017 to 2020 press releases issued by the Indonesian police

Scholars argue that non-coercive strategies will complement the hard power of security forces (Koehler and Fiebig, 2019; Kruglanski et al., 2018: 107). The role of soft power, or the ability to entice, attract, and shape the preferences of others to want what you want (Joseph Nye, 2008: 29, 31) becomes an appealing alternative in addressing VE. The U.S has maintained its 3Ds national security strategy, or the integration of "Defense, Diplomacy, and Development" in dealing with VE globally. Advancing the capabilities of local law enforcers constitutes a hallmark of U.S counterterrorism efforts in Indonesia, nonetheless this article emphasizes the "development" feature that starts to receive more attention from U.S policymakers.

On the other hand, one of the soft power strategies in dealing with Islamist militants in Indonesia is through deradicalization, which is the highlight of this article. Deradicalization is my theoretical construct to understand the process of how Islamist

¹ As a "celebration" for 9/11 tragedy, Al-Qaeda sponsored the Bali bombing that took place exactly one year, one month, and one day after the NY attacks. The suicide bombings in Bali destroyed 202 lives and injured more than 209. That incident becomes the most deadly terrorist attack after the 9/11.

jihadists abandon their radical worldview and conclude that it is not acceptable to use violence to effect social change (Rabasa et al., 2010: 1–2). Deradicalization can also be understood as a process in which people reject the radical ideology they once embraced (Doosje et al., 2016: 82). This article further studies the role of foreign development assistance in deradicalization attempts.

According to the Congressional Budget Justification, one of U.S priorities for Indonesia is to help Indonesia contributes to regional and international peace and security by countering terrorism and violent extremism. The State Department (including USAID) allocated \$74 million for global CVE purposes in the fiscal year 2020. Indonesia received almost \$4.9 million in 2020, or the third largest recipient country after Somalia and Bangladesh². The CVE funding falls under the Economic Support and Development Fund (ESDF), although in practice, the use of soft power to CVE may also be funded through different categories, like Democracy, Human Rights, and Governance. It is noteworthy, however, that there is no single U.S agency responsible for providing aid to counter global VE

because the responsibility is loaded to different units within the State Department. Some units under the department administering CVE are the Bureau of Counterterrorism and CVE; Bureau of East Asia and Pacific; Global Engagement Center; Under Secretary of Public Diplomacy and Public Affairs office; and USAID. Consequently, it is challenging to identify how much the total aid given to the use of soft power to CVE in Indonesia. This article examines one particular CVE on-going program initiated by USAID Indonesia: *Harmoni*.

How does foreign aid contribute to contain violent extremism in Indonesia? Reflecting on *Harmoni* case analysis, this paper argues that development aid does not contribute to the deradicalization of the jihadists, although the aid might be useful to increase the capacity building of state officials. *Harmoni* disregards its targeted groups, which also include former terrorist inmates. This article examines *Harmoni* and assesses it from the perspectives of deradicalization studies and international development frameworks.

The paper proceeds as follows. After presenting the methods, I start the first section by exploring international literature on USAID, *Harmoni*, and deradicalization studies. Then, I analyze the data I obtained

²

<https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1881/FY-2020-CBJ-State-and-USAID-Supplementary-Tables.pdf>, p. 70. Accessed on September 23, 2021.

from 20 interviews, to validate my argument. To be clear, I use *Harmoni* as my case analysis in generalizing my theory in the futile use of foreign aid to address VE in Indonesia. I draw some conclusions in the third section, and close the article by outlining four recommendations to the Indonesian Ministry of Foreign Affairs on framing more effective soft power strategies to CVE in the future aid policy formulations.

METHODS

This qualitative study focuses the main argument based on a number of interdisciplinary empirical research on deradicalization, in addition to literature on international development studies. I examine global deradicalization practices, and construct *Harmoni* program using a theory of change to explore if the program's activities are indeed consistent with the program's design and deradicalization literature.

This article then triangulates the literary analysis by confirming it to an independent sample of data I developed after conducting 17 in-depth interviews with former Indonesian terrorist convicts. I have secured IRB approval from the University of Washington Human Subjects Division in conducting the research. The semi-structured interviews took place from May 2020 to May 2021 through video meetings

and phone calls, which became my primary data collection tool. I used a snowball non-random purposive sampling when recruiting the seventeen former militants. I additionally held elite interviews (Lamont, 2015: 84) with 2 Indonesian Counter-Terrorism Agency (BNPT) officials, and one activist from Search for Common Ground-Indonesia. I used open-ended questions when interviewing the respondents, like: "Did you receive any intervention programs? If so, please explain", or "What prompted you to renounce violence?". I then followed up with probes to capture informants' specific views on what may deradicalize violent militants.

I transcribed all the interviews and carefully reviewed each narrative before employing thematic content analysis (Neuendorf, 2017). When analyzing the empirical data, I identified some relevant key themes, like profiles and triggers of deradicalization, which became my preliminary coding strategies. Then, I checked related quotes from the interview transcripts about experiences that have successfully deradicalized them.

DISCUSSION

This section discusses US development assistance in containing VE, *Harmoni* program design, and the concept of deradicalization.

For Washington, violent extremism influences the order within states, which matters to global security, as illustrated in Yemen, Syria, Afghanistan, or Pakistan. U.S foreign policy places USAID and other types of foreign aid as a critical factor to indirectly reduce terrorism by lowering poverty and increasing the quality of education and health. USAID enforces the use of soft power in projecting its worldwide development assistance. America offers its foreign aid to provide incentives and resources to the host countries to adopt policies that are in line with the U.S interests, which in the context of terrorism is to fight extremist groups domestically (Shahzad et al., 2020: 2). USAID has decided to invest in the development response to address violent extremism and insurgency due to the rising challenges posed by violent extremism. The foreign aid agency is obligated to secure national security interests by supporting stability abroad as well as reducing threats to Americans at home.³

In the case of Pakistan, for instance, the country has become a major victim of VE in South Asia and there has been a flow of USAID and other official development

assistance to Pakistan just to control terrorism. Shahzad concluded that the use of foreign aid as a counterterrorism tool in Pakistan is vague. His finding is based on Pakistan's sample of annual data over the period of 1985-2016, which was divided into pre-9/11 and post-9/11. The data utilized three variables: the number of total terrorist attacks; a total of U.S aid, loans, and grants; the amount of official development assistance, military expenditures, and GDP per capita. Furthermore, USAID suggested that the foreign aid had insignificant impacts on counterterrorism policies for Pakistan (Shahzad et al., 2019).

Similarly, U.S assistance has done little to improve the rule of law and government effectiveness in Afghanistan. Government corruption and lawlessness were fueling Taliban insurgency despite of the nearly 3.9 billion USAID has spent in Afghanistan since 2002. The corruption remained, although USAID became the major provider of assistance and capacity building programs to promote the rule of law. USAID's micromanagement in controlling the projects and their implementation, as an accountability undertaking to the U.S Congress, turned to be inoperable (Swenson, 2017). And today, Taliban forces, whom the U.S tried so hard to defeat, have completely taken over Afghanistan.

3

<https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/10.6.2019-CVE-Policy.pdf>, retrieved on December 9, 2020.

In another part of the world, Daniel Aldrich (2014) argues that US soft power and development programs to CVE in Mali had no casual connection with behavioral outcomes. His conclusion is derived after conducting randomized control trials (RCTs) in two similar towns and 200 respondents in Mali. One town received USAID CVE programming for up to 5 years, and the other was not. USAID programming in the two cities in Mali focused on radio broadcasting for peacebuilding, capacity building for local governments, micro-finance, and educational trainings. Unfortunately, Aldrich's quantitative research found out there was little difference between the two groups in terms of their cultural identities and attitudes towards the West. Even so, soft counterterrorism bolstering in development should still be envisioned as a strategic development defense activity in Africa (Miles, 2012: 27).

Scholars argue poverty, income inequality, corruption, unemployment, ineffective governance, the weak rule of law, and limited access to education and health amenities are significant factors for grievances that attract terrorism (Adelaja and George, 2020; Shahzad et al., 2019). The U.S government seems to realize this argument and has delegated USAID, not the military, to address terrorism through

development aid. As mandated in 2020 USAID's policy for CVE, the agency currently attempts to foster resilience in partner countries by strengthening the capacities of local institutions to counter VE threats. One of USAID's development strategies to contain terrorism is by engaging development assistance that can have real impacts in reducing VE. USAID has shifted its mission from countering specific grievances that trigger terrorism, to strengthening the resilience in partner countries to prevent and eradicate violent extremism (USAID, 2020b). However, it is not entirely clear what makes this new mission different than previous policy practices. Although USAID's current mission appears new, the donor institution has long applied similar principles globally as indicated in Pakistan, Afghanistan, and Mali: empowering host countries to achieve self-reliance to address terrorism.

USAID interprets 'self-reliance' as country's ability to plan, finance, and apply solutions to address its own development challenges. For the Indonesian case, USAID had three main Development Objectives (DO) to reach in the 2013 to 2020 period, and the first Development Objective (DO I) was to achieve democratic governance and more strengthened security. Improving key institutions' ability to counter extremism was one of the four key focuses in DO I (USAID,

2020a: 14). USAID attempted to support the Indonesian government's interests in promoting tolerance and pluralism by reducing the communities' vulnerability to VE influence in order to degrade the drivers of conflict and intolerance.

For USAID, the intended resilience against VE can be more realistic if the Indonesian communities and key institutions have the necessary awareness and tools to sustain tolerance and counter the appeal of violent ideological organizations. Secondly, Indonesia should ensure that effective systems should be established to nurture and reintegrate former violent militants. The donor institution formulates its programs in containing VE in Indonesia on these understandings, and has partnered with the Indonesian government, particularly the Ministry of Law and Human Rights.

USAID views that intolerance and VE can reduce the quality of democracy in Indonesia and eventually threaten Indonesia's economic goals and socio-political stability. Consequently, in the latest 2020-2025 Country Development Cooperation Strategy (CDCS) in Indonesia, USAID maintains countering terrorism as its DO I to achieve effective and strengthened democratic governance. Combating intolerance, terrorism, and building community resilience against extremist

ideologies will support U.S foreign policy in fostering Indo-Pacific Strategy (USAID, 2020a). Thus, American national interest through USAID is to channel development aid to help the Indonesian government surpass terrorism.

USAID's role is to work as an advisor to the Indonesian government and civil societies to increase their capacity to plan, finance, and apply their own solutions to address challenges of ideological violence. One of USAID's on-going CVE programs in Indonesia is Harmoni.

Unpacking Harmoni Program Design

This section discusses the program design of Harmoni, which is mainly obtained from three interviews with Indonesia's Search for Common Ground country representative and two National Counter Terrorism Agency (BNPT) officials.

Harmoni is a five-year project and USAID allocates \$24.3 million for the period of 2018 to 2023. The project's amount is considered relatively small compared to Indonesian CVE programs of other State Department units. USAID initiated Harmoni in August 2018, with the purpose to increase the resilience of key Indonesian institutions and segments of society against the rise of violent extremism in Indonesia. In line with USAID's philosophy for combating terrorism

in Indonesia, Harmoni focuses on community resilience, rehabilitation of extremists, and migrant worker resilience. USAID has coordinated with the Directorate General of Correction, under the Indonesian Ministry of Legal and Human Rights, in implementing Harmoni. Nonetheless, the focal point institution organizing the use of soft power strategies towards violent extremism is the National Counter Terrorism Agency (BNPT), which is not the leading agency in Harmoni.

USAID has selected Management Systems International (MSI) as the prime awardee to implement Harmoni, which collaborates with Love Frankie (for strategic communication purposes) and Search for Common Ground Indonesia (or known as “Search”) as the sub-prime awardees. Harmoni is the first USAID - Search collaboration, as the NGO usually works in different CVE programs with other bureaus in the State Department. This pattern links to Burger’s three-level hierarchy: bilateral government and aid donor, which subcontracts to international and national non-private organizations, and subcontracts the project to the more local organizations (Burger et al., 2018). Harmoni has three components of intermediate result (IR)⁴, as described in Table 2.

Table 2 : The Three Intermediate Results of Harmoni

Components	Activities	Themes
Intermediate Result 1 (IR 1)	Focusing the activities on communities, youths, students, and parents.	Preventing violent extremism appeals, strengthening the resilience of the communities. MSI administers this component
Intermediate Result 2 (IR 2)	Rehabilitation and reintegration. The activities are intended to violent radicalized individuals and those who are exposed to radicalism doctrines. Two groups of radicalized individuals: former terrorist inmates and returnees from Syria.	Countering violent extremism. Search for Common Ground administers this.
Intermediate Result 3 (IR 3)	Focusing Indonesian migrant workers overseas, who are prone with online radicalization. But later, the NGOs decided this is not a priority due to its low risk.	Countering violent extremism. Dropped.

⁴ Zoom interview with Search for Common Ground Indonesia’s Senior Program Manager and Country

Representative, Bahrul Wijaksana, on December 9, 2020.

A consortium of non-government entities implements Harmoni program and they agree for MSI to focus on the larger issue in the first intermediate result, and Search as the main executing agency that works on the IR 2. After doing some preliminary research, the consortium decided to drop the IR 3 since it has a low-risk of violent radicalization. IR 1 focuses to preventing VE and does not directly deal with terrorist inmates. Since the use of soft power in deradicalizing religious militants primarily deals with rehabilitation and reintegration, I concentrate on Harmoni's design in the IR 2.

Search has collaborated with other Indonesian civil society organizations (CSOs) in doing IR 2, such as C-Save, Center for Detention Studies (CDS), Institute for International Peace (YPP), and International NGO Forum on Indonesian Development (INFID). One of the collaborations is when Search and CDS produced psychometry measurement tools to assess the level of violence, recidivism, and grievances of the observed Islamist militants. Search's Program Manager, Wijaksana, is convinced that the tools have helped prison counselors working for the probation office to have the capacity on how to assess the militants. However, the tools are not for the correctional officers, as they are not the main target of Search's work.

Section Head of American Affairs at the National Counter Terrorism Agency (BNPT)⁵ explained that IR 2 intends to provide a better system for radicalized individuals and their families' reintegration process. In order to achieve a better system, the designed activities should increase the capacities and collaboration among relevant stakeholders, and improve conducive circumstances for rehabilitation and reintegration (R&R) processes.

Next, the priorities of the IR 2 in 2021 are to strengthen the knowledge of government officials and practitioners on R&R; support R&R in the available facilities; strengthen the role of communities and CSOs in R&R; and strengthen public communication on R&R. To achieve these priorities, Search has to intensify coordination and advocacy in designing R&R policies, and encourage the National Plan of Countering Violent Extremism in the R&R context.

Search has traditionally applied four other CVE activities years earlier but decided to proceed and integrate them into the new Harmoni umbrella. The first activity is BRIDGE (Building the Resilience of Indonesian Girls Against VE), held in September 2019. The program aimed to deepen participants' understanding of VE

⁵ The interviews took place through What's App messaging application on December 13 and 14, 2020.

and equipped them with skills to counter and prevent provocative messages in radicalizing the public. Second is a two-day training for the Directorate General of Correction on public communication and media handling, organized in July 2019. The third is Training of Trainers for Women Peacebuilders, which aimed to internalize the Common Ground Approach to the women participants for peacebuilding purposes. The last program is peace journalism training for media and journalists. Peace journalism trained media professionals to address hate speech, misinformation, acts of discrimination, and violent messages that have been successful in recruiting new Islamist radicals.

In sum, USAID's platform in countering VE using soft power in Indonesia has come up with some programs, and *Harmoni* is one longer-term program that remains until 2023. It is evident that *Harmoni* represents the epicenter of USAID's cooperation development strategy to contain violent radicalism in Indonesia. Can it be concluded that *Harmoni* is a successful project to rehabilitate and reintegrate the radicals in Indonesia? How can USAID and Indonesian decisionmakers certain that programs like *Harmoni* that foster capacities of prison counselors, can be an effective method to deradicalize and reintegrate former terrorist inmates as mandated in the IR 2 activities?

The answers are found to be difficult, yet it is helpful to examine existing international field research and empirical data in deradicalization studies that the next section discusses.

A Glimpse of Deradicalization Studies

Deradicalization is the central component of soft power strategies in dealing with violent radicals. Deradicalization is also academically interpreted as reintegration, rehabilitation, or re-education, which basically describes the process of turning from endorsing and using violence to abstinence from violent behaviors. Deradicalization studies have unfortunately been under-researched compared to radicalization studies (Koehler 2017, 4; Anne-Sophie Ponsot, Cateline Autixier 2018, 2) for many reasons like lack of empirical data and access limitation. State and non-state actors alike create deradicalization programs without much theoretical backing behind the decisions, making it essential for them to establish a solid basic knowledge and toolkit for deradicalization before applying for the programs. This article seconds Koehler's narrative that deradicalization-related tools and programs are best understood as intervention (Koehler, 2017: 115).

This section limits to merely two credible deradicalization research that obtain their

primary data collection through interviews, participant observation, field experiments, and surveys with the radicalized and deradicalized individuals, as well as professionals who have been working in terrorism for years. These studies investigate some strategies on how to successfully deradicalize religious militants based on their empirical findings.

The first thesis comes from Rabasa of RAND Corporation that studied intervention programs in 10 countries in the Middle East (Yemen, Saudi Arabia, Iraq), Southeast Asia (Singapore, Malaysia, Indonesia, Thailand), and Europe (UK, Holland, Denmark). Rabasa and his co-authors conclude from the cases around those regions that prison interventions can only succeed when encompassing **affective**, **pragmatic**, and **ideological** components, which need to be proceeded after their release. Affective elements involve family and friends; pragmatic deals with work and compensation; while ideological component relates to religion, ideology, and normative elements. Furthermore, the authors argue that ideology plays a central role in deradicalization attempts. The militants are grieved due to a number of different factors, like: repressions against Muslims, the absence of Islamic law, or American occupation in the Middle East; but it is the ideology that brainwashes them into

becoming violent jihadists. It is also the ideology that helps recruitment, legitimizes violence, and maintains group solidarity (Rabasa et al., 2010). Additionally, the success of intervention programs would be much more likely when continued after the terrorist inmates are released, or also recognized as aftercare programs.

Other scholars proposed other factors like social and psychological rehabilitations (Rohan Gunaratna, 2020) for the released violent extremists; social media platforms (Koehler, 2014); and government CVE policies (LaFree and Freilich, 2019) toward intolerant messages expressed by religious figures may contribute to the success of deradicalization endeavors.

The second study is by social psychologist Arie Kruglanski. He and his team had conducted hundreds of field research with violent extremists in more than 20 countries in the Middle East, South and Southeast Asia, Europe, and North America. They synthesize different empirical evidence by introducing the 3N framework (Needs, Narratives, Network) that can radicalize and deradicalize terrorists (Arie Kruglanski et al. 2019). For deradicalization efforts in the 3N model, the planners must identify the **needs** of the detainees. The needs are factors that may trigger deradicalization process, and the needs can differ from one militant to

another. Some may feel disillusioned by terrorist actions and strategies, some may feel burned-out, receive negative social sanctions and stigma, start a family, lose social support, get disappointed about the effects of violence, unmet expectations, and so forth.

Then, rehabilitation and reintegration programs must address the radical ideological **narratives** that justify violence to achieve ends. It is important to focus on a counter-narrative that stresses moderation, tolerance, and indoctrinate participants with the right ideology that prohibits the use of violence. The last is that interventions must sever ex-terrorist convicts from their previous social network and replace them with new groups like NGOs and community or religious groups that support moderation and non-violence.

There are some cohesions on Rabasa and Kruglanski's deradicalization frameworks. First, state and non-state actors place violent extremists as the direct beneficiaries of the intervention programs. Second, deradicalization should involve, or counter, the ideology that drives them to be violent in the first place. Third, interventions that include vocational trainings, psychological, financial, and social supports need to be systemized both when they are still in prisons and after they get released through

aftercare programs. Therefore, it is crucial to explore if different USAID development programs in CVE have satisfied the findings of available empirical research as evidenced in Rabasa and Kruglanski.

Data Analysis – Harmoni

The first, and most important, assumption of USAID and its implementing CSOs when designing Harmoni is to strive for a change. This article uses Gugerty's framework on the theory of change to better understand the construction of Harmoni's missions for making a change. A theory of change is a map of an intervention program and the social changes it seeks to create (Gugerty and Karlan, 2018: 30), and the theory helps organizations articulate how their programs work to produce the changes they seek. Theory of change can also help monitor the on-going progress of the intervention program.

The first step is to define what the problem and intended results are. Harmoni is designed to address the problem of the delicate resilience of key Indonesian institutions and segments of society against the rise of violent extremism in Indonesia. Based on table 2, the intended result of Harmoni is to attain successful rehabilitation and reintegration, or what academic literature deems as successful interventions. Based on that table, Harmoni

is mandated to initiate activities aimed at violent radicalized individuals (former terrorist inmates and returnees from Syria) and those exposed to radicalism doctrines to generate a change to the problem. Table 2 shows that the two targeted participant

groups are former terrorist inmates and returnees from Syria.

Table 3 shows the construction of activities and the effects of 2018-2020 IR 2 based on the information obtained from Search and BNPT.

Table 3 : Theory of Change of Harmoni's IR 2

Objective/ Needs Assessment	To increase the resilience of key Indonesian institutions and segments of society against the rise of violent extremism in Indonesia
Activities	<ul style="list-style-type: none"> • Under MSI's initiative, consolidate some civil society organizations in Indonesia to reach a consensus in the collaboration. • Start initiatives with the Ministry of Legal and Human Rights. • Conduct trainings: BRIDGE; Public Communication and Media Handling; ToT for Women Peace Builders, Peace Journalism. Some trainings are also for prison counselors and social workers. • Design instruments and mechanisms for prison counselors, probation and parole officers to deal with Indonesian Islamic militants. • Design Standard Operating Procedures for social workers to deal with Indonesian Islamic militants.
Outputs	<ul style="list-style-type: none"> - Working on mechanisms, instruments, and policies on rehabilitation and reintegration. - Trainings for capacity building for prison counselors. - Trainings for capacity building in rehabilitation and reintegration skills at the training center of the Ministry of Legal and Human Rights. - Trainings for enhancing knowledge in media, public speaking, and peace building. - Working on Standard Operating Procedures for social workers at the Ministry of Social Affairs' rehabilitation centers. - Collaboration and capacity buildings for officials in central and regional governments that work with rehabilitation and reintegration issues. - Trainings for public communication in rehabilitation and reintegration.
(Expected) Outcomes	<ul style="list-style-type: none"> • Prison counselors adopt mechanisms, instruments, and policies on rehabilitation and reintegration. • The increased capacity of prison counselors. • The increased knowledge for training participants. • The increased capacity for learners at the training center. • Social workers at rehabilitation centers adopt the designed Standard Operating Procedures. • Increased collaboration and capacity buildings for officials in central and regional governments. • Strengthened public communication skills.
Impacts	Not known.

In line with USAID's platform, search major strategy for Harmoni is to increase the capacity of state officials in order to achieve better prison management. USAID and the implementing organizations on the ground allow capability principles in mobilizing the initiative: expanding participation capabilities, deliberating principles, catalyzing partnerships, and learning mutual accountability (Apsan Frediani et al., 2014). The capability approach in international development encourages the human capability perspective that links to CVE project planners and evaluators, and it seems Harmoni has responded positively to the capability approach for government officials. Search mentioned how Indonesian probation, parole officers, and social workers did not have the necessary skills to manage terrorist and ex-terrorist inmates and how the officers were satisfied to participate in the trainings. Anyhow, there is little evidence of the long-term effectiveness of this sort of participation in improving prison management and impacting terrorist and ex-terrorist inmates (Cleaver, 1999: 1).

Nonetheless, the construction of the theory of change in the table 3 shows that the activities have marginalized the only groups Harmoni aims at violent radicalized individuals and those exposed to radicalism doctrines. USAID has additionally overlooked the target of recipient stated in

the IR 2: former terrorist inmates (see table 2), let alone ISIS returnees. This inconsistency is surprising given the clear platform of Harmoni's IR 2.

Another contradiction is when Harmoni's program activities do not accommodate its strategy to nurture and reintegrate former terrorist convicts. Subsequently, it cannot be suggested that Harmoni directly helps Indonesia combat intolerance, terrorism, and building resilience against the influence of radical ideologies. In addition, preparing current and former terrorist inmates as direct program beneficiaries would be consistent with Rabasa and Kruglanski's deradicalization frameworks. It is unfortunate that this specific group is left out in Harmoni's capability building activities and does not receive any aftercare interventions.

In terms of deradicalization techniques, Rabasa and Kruglanski argue that effective CVE needs to address the ideology that drives the extremists to be violent. On the other hand, Search intentionally refuses to involve theological dialogs and avoids confronting the jihadists' radical ideology. For Search, confronting ideology may generate resistance among the extremists. Again, Search's strategy is to "educate" state workers and let them deal with the current and former terrorist detainees. It is

puzzling how Harmoni's trainings for capacity building can improve prison management that contributes to deradicalization.

To measure the impacts of the programs, Search utilizes its internal Design, Monitoring and Evaluation Protocol (DME Protocol) that ensures each step fulfills the project quality assurance. The protocol analyzes if the program design of the activities corresponds to the overall objective. The protocol also allows Search to recognize if projects end in the outputs only or successfully deliver the outcomes. Nevertheless, Search is unable to measure the projects' impacts for the jihadists, and can only analyze the impacts "probably after ten years from now".⁶

The next section examines how 17 Indonesian former terrorist convicts got deradicalized.

Data Analysis – Formers' Perspectives

This article has established 17 cases of former Indonesian terrorist inmates. They, all males, tended to be relatively young when involved in violent jihadism, averaging 24 years old with an outlier of 43 years. One respondent graduated elementary, one from middle school, and four earned their

undergraduate degrees. Most of them, or 11 focal individuals, are high school graduates. The respondents received different sentences, ranging from eleven months to fifteen years, and they generally become entrepreneurs after serving their time. The profiles of the respondents are summarized below.

Table 4 : Summary of Profiles Involved in Ideological Militancy

Characteristic	Description	Total N=17
Ages engaged in militancy	18-24: 25-33: 43:	10 6 1
Educational background	Elementary: Middle School: High School: Undergraduate level:	1 1 11 4
Current occupation	Employee: Entrepreneur: Farmer: Teacher: Not available:	3 12 ⁷ 1 1 1
Court's sentence for terrorism (unless indicated otherwise)	15 years 10 years 8 years 7 years 6 years (immigration) 5 years 4 years 3 years 11 months (immigration)	1 1 1 1 1 3 6 2 1

All the 17 interviewees confirmed they directly received intervention programs. 53%, or nine cases, received prison intervention/deradicalization programs and

⁶ Interview with Bahrul Wijaksana, on December 9, 2020.

⁷ One interviewed militant had two jobs as an entrepreneur and an employee by the time the interview took place.

47% never experienced interventions while they were detained. However, all admitted receiving various interventions once they got out of prisons (aftercare programs). The interventions varied depending on prison and geographical locations, but generally included religious dialogues, family outbounds, vocational trainings, personal supports, seminars, informal lunches, social gatherings, or classes on some subjects at BNPT's Sentul facility. All formers mentioned a range of state institutions that approached them after their release: local police (including *Densus*), army, BNPT, Ministry of Social Affairs, and intelligence. Three of the ex-jihadists additionally mentioned how some civil society organizations improved their vocational skills and facilitated social reconciliation with families of terrorist victims.

30% respondents who received interventions from BNPT explicitly criticized the state agency for its fruitless programs; which corresponds to Hwang's premise that BNPT's deradicalization programs are often assessed as "poorly conceived and implemented, disconnected from the actual needs of the target population" (Hwang, 2018: 150).

The focal individuals described they feel humanized and significant when authorities involved them in different intervention

programs. Eight cases collaborated with authorities to deradicalize other jihadists and propagate moderation among terrorist inmates, Islamic students, and other general audiences. All respondents do not mind persuading other militants in their community to renounce an Islamic state in Indonesia. Some informants explained: "I will be happy to help the police to talk with other radicals so that they can turn away from their extreme views." At least seven respondents are active in *Persadani* and *Gema Salam*, two organizations managed by former terrorist inmates that strive to embrace and deradicalize Islamist militants.

Having the voice of the formers to influence imprisoned and released jihadists can likely be more credible and effective than the government's. *Persadani* and *Gema Salam* members confirmed: "I have witnessed how they trust us more than the government, because in many cases they still regarded the state as an infidel." Rabasa complemented this by arguing that extremists may find greater credibility to the ex-jihadists who played a significant role in their previous organizations (Rabasa et al., 2010: 36).

In addition to receiving interventions, four cases described how they started to doubt their radical views after experiencing positive relationships and treatments from

prison and police officials. However, it is unknown if the mentioned state officials have received any capacity-building training from USAID or other institutions. It is also unclear if the four respondents would still be deradicalized if they never received any intervention programs. Interestingly, this parallels with the latest RAND empirical research on violent extremism in America that questioned 36 former white supremacists, jihadists, and their families. RAND found out that planned

or coincidental exposure to kindness and understanding by group members that the individuals came to hate for ideological reasons, become the most common feature of successful interventions in the U.S (Brown et al., 2021: 65). Below (table 5) are the intervention trajectories that the 17 reformers experienced.

Table 5 : Intervention Trajectories

Contributing Factors	Description	Total / %
In-prison Intervention	<ul style="list-style-type: none"> - Partaking in sessions of different subjects: psychology, religion, entrepreneurship, nationalism & citizenship. - Receiving visits from police and others; and involved in dialogues with them. - Participating in vocational trainings. - Receiving assistance on paroles. - Receiving assistance for their families to visit, etc. 	9 or 53%
Aftercare Intervention	<ul style="list-style-type: none"> - Receiving visits from state and non-state institutions, and establishing communication with them. - Invited in informal lunches and meetings. - Invited in social gatherings, including family outbounds. - Participating in various vocational trainings. - Getting financial supports for their businesses, and in some cases receiving stipends. - Invited in formal meetings and seminars in hotels. - Being assisted in the reintegration processes (making ID cards, driving licenses, insurance or BPJS, etc.). - Involved as resource persons in CVE efforts. - Receiving supports for their families. 	17 100%
Positive relations with state officials.	Establishing positive relations and receiving good treatment from correctional and police officers.	4 23.5%

The empirical data suggests correlations with Rabasa and Kruglanski's findings that the 17 formers have become direct beneficiaries of the intervention programs. Similar to the scientific findings, the Indonesian programs also include religious discussions, vocational training, psychological, financial, and social support during their imprisonment and stretched out after release.

CONCLUSION

The literature reviewed in this article indicates that USAID's efforts to counter violent extremism in different regions have little impact on controlling terrorism. A similar outcome can also be found in Indonesia. This article argues that the use of soft power can effectively deradicalize militants through different interventions, but USAID does not have a direct contribution to achieving so.

Harmoni likely increases the resilience of key Indonesian institutions and segments of society, especially women and journalists. Nevertheless, particular trainings, like Public Communication, Media Handling, and ToT for Women Peacebuilders, do not serve the purpose of Harmoni's objective. Those trainings do not necessarily provide the capability to deal with actual violence and conflict, since the beneficiaries have not shown proven abilities in applying the

knowledge and skills acquired from the trainings to real CVE situations.

Organizing trainings in Indonesia are not very costly, but it will be more valuable if the funding can be allocated to address the ex-terrorist convicts through empirically proven interventions. For an illustration, a cost for a two-day training or seminar that holds 50 participants (including catering their breakfasts and lunches), 10 resource persons, and is organized in a four-star hotel in Indonesia would not probably cost more than \$25,000. With that amount of money, agencies could provide comprehensive one-year aftercare programs for 25 militants and their families. Deradicalized terrorists can create multiplier effects by deradicalizing other jihadists if decision-makers can systematically empower them. Search estimates there are less than 2,500 detained and released Indonesian violent extremists, so it will be more productive for Harmoni, and other CVE programs in this matter, to focus on this specific group of people.

It is not uncommon that NGOs promise things but rarely deliver, which creates a gap between donors' expectations and local realities (Swidler and Watkins, 2009: 1192). Harmoni has not really satisfied important international development principles, like transparency, accountability, monitoring

evaluation, and impact evaluation, though Harmoni accommodates the capability approach for some state officials. From the perspective of soft power, Harmoni does not contribute to the deradicalization of violent extremists. This occurs because USAID has different philosophical objectives from empirically established deradicalization studies in terrorism. The two perspectives are yet to merge, which may explain why there is no academic literature so far that investigates the intersection of development assistance and the use of soft power to counter violent extremism.

Nevertheless, if the objective or need assessment of Harmoni is for rehabilitation and reintegration of violent extremists in Indonesia, the implementing agencies should design program activities, outputs, and outcomes that satisfy the objective. The agencies should refer to credible (and pretty rare) deradicalization research when articulating how their programs should work to produce the changes they seek.

Lastly, the empirical evidence of the 17 former Indonesian jihadists suggests they have directly received intervention programs, either while they were still in prisons, out of prisons, or both. In other words, they have become the direct beneficiaries of the interventions, which does not materialize in Harmoni. This also

suggests intervention programs that incorporate affective (involving family and social network), pragmatic (work, compensation, practicality), and ideological variables (religion, normative) have contributed to deradicalizing them. This is an approach that donors and their implementing agencies tend to ignore.

RECOMMENDATIONS

After examining USAID's Harmoni program design and analyzing it from the deradicalization and international development perspectives, this article proposes four recommendations to modify foreign development aid directing at CVE to be more impactful and attain more strengthened community resilience.

First, a directorate at the Indonesian Ministry of Foreign Affairs (MFA) should specifically use soft power to CVE as its routine program. A dedicated MFA unit is principal, and Directorate of Public Diplomacy or Directorate of International Security and Disarmament should take the initiative to serve as the leading coordinator for this specific concern at the ministry. This unit should identify and accommodate donor countries (can be started from MFA's interfaith dialog bilateral partners, for instance) and international agencies like USAID that aim to apply the use of soft power in CVE. It will be fruitful if the office

seeks inputs from other regional directorates that have identified interests from different countries, like Australia, Saudi Arabia, U.S, Singapore (also frequently praised for its successful interventions), Denmark, or Germany to get involved in Indonesian soft counterterrorism. After identifying the donors that have worked or shown interest in counterterrorism work in Indonesia, and after coordinating this internally, the unit should communicate their missions and facilitate them with related government stakeholders, particularly BNPT. Establishing a coordinated structure between donors and the right domestic institution partners will be worthy. BNPT should be the significant state partner of this effort, instead of the Ministry of Legal and Human Rights.

Second, the donors and BNPT should adopt deradicalization strategies that are empirically and scientifically reliable. Although limited, there is international empirical literature that investigates effective intervention programs. The interventions should be directly aimed at militants and their families through programs that involve vocational trainings and financial supports (can be through the establishment of koperasi, group lending, financial inclusions, microfinance, non-cash assistance), and provide other day-to-day facilitations, like helping with the making of

IDs (KTP), BPJS, driving license, the opening of bank accounts, or obtaining the available various non-cash social assistance (like PKH). Other variables like psychological, nationalism, citizenships, religious, and social components can also be integrated though they should not be placed as central agendas. Therefore, successful interventions must include careful individual needs assessments and tailored programs for the beneficiaries. Seminars in hotels or a few lectures, no matter how inspiring, are unlikely effective (Sumpter, 2017: 130).

Third, learning from USAID's *Harmoni*, implementing agencies should empower ex-violent jihadists as the key agent of change, instead of prison counselors or social workers. Government officials should no longer be the beneficiary of the intervention works. Former militants play a strategic role in deradicalizing other terrorists as their voices are more credible in the eyes of the militants than the voices of those who are connected to the government, NGOs, or mainstream religious figures. MFA should involve organizations run by former militants, like *Persadani*, *Gema Salam*, or *Yayasan Lingkar Perdamaian* in a more systemic loop.

One of the most problematic aspects about current literature and practices of

deradicalization programs is the lack of evaluative studies. Therefore, the last recommendation is that the MFA ensure local implementing agencies, including BNPT, perform rigorous studies and include bottom-up assessment as an inseparable part of impact evaluation. In other words, the evaluation should integrate the recipients' assessment of the received programs to learn if the executed programs are indeed effective and efficient in deradicalizing them. The general assessment should be made open for the public to access to ensure transparency and accountability to improve the quality of services (Kosack and Fung, 2014: 65). If MFA is willing to take an extra mile, it should encourage BNPT, or allow universities and researchers, to organize randomized control trials to further test the efficacy of the interventions. The trials should encompass treatment groups (groups receiving intervention programs) and control groups (groups without intervention), so related stakeholders can determine which interventions that may, or may not, work. Interventions will mean nothing without proper impact evaluation. Even better, MFA, which has the reputation of being unbiased among state bureaucracies, should be the one who performs all the evaluative studies.

Simultaneously, MFA should standardize some indicators to identify if the beneficiaries are really deradicalized, or solely exploiting benefits without decent intentions. As suggested by Rabasa, some indicators to be considered are: the recidivism rates of the program recipients; sincerity in providing information about their former group; willingness to openly renounce the use of violence; and enthusiasm to actively participate in deradicalization efforts to reach out to other militants.

ACKNOWLEDGMENT

The author thanks Search for Common Ground-Indonesia, BNPT, Dr. Muhammad Wildan from UIN Sunan Kalijaga, and the Ikhwan who shared their stories. Special thanks also to Dr. Celia Lowe for commenting the early draft of this script, and Dr. Mary Kay Gugerty for encouraging the Theory of Change to examine this concern.

Funding and Disclosure Statement

This study and research were funded by the Indonesia Endowment Fund for Education (LPDP), as well as the Keyes Award and the Grorud Memorial Fellowship from Southeast Asia Center, the University of Washington. The author declares there is no conflict of interest when conducting the research and making this article.

References

- Adelaja A and George J (2020) Is Youth Unemployment Related to Domestic Terrorism? *Perspectives on Terrorism* 14(5): 41–62.
- Aldrich DP (2014) First Steps Towards Hearts and Minds? USAID's Countering Violent Extremism Policies in Africa. *Terrorism and Political Violence* 26(3): 523–546.
- Anne-Sophie Ponsot, Cateline Autixier pablo madriaza (2018) Factors Facilitating the Successful Implementation of a Prevention of Violent Radicalization Intervention as Identified by Front-Line Practitioners. *Journal for Deradicalization* 0(16): 1–33.
- Apsan Frediani A, Boni A and Gasper D (2014) Approaching Development Projects from a Human Development and Capability Perspective. *Journal of Human Development and Capabilities* 15(1): 1–12.
- Arie Kruglanski, Jocelyn Belanger RG (2019) *The Three Pillars of Radicalization: Needs, Narratives, and Network*. Oxford University Press.
- Brown RA, Helmus TC, Ramchand R, et al. (2021) *Violent Extremism in America. Interviews with Former Extremists and Their Families on Radicalization and Deadicalization*. RAND Corporation.
- Burger R, Owens T and Prakash A (2018) Global Non-Profit Chains and the Challenges of Development Aid Contracting. *Nonprofit Policy Forum* 9(4): 1–12.
- Cleaver F (1999) Paradoxes of participation: Questioning participatory approaches to development. *Journal of International Development* 11(4): 597–612.
- Conboy K (2009) *The Second Front: Inside Jemaah Islamiyah, Asia's Most Dangerous Terrorist Network*. Equinox Publishing.
- Doosje B, Moghaddam FM, Kruglanski AW, et al. (2016) Terrorism, radicalization and de-radicalization. *Current Opinion in Psychology*. Elsevier Ltd: 79–84.
- Easterly W (2013) *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor*. Basic Books.
- Gugerty MK and Karlan D (2018) *The Goldilocks Challenge: Right-Fit Evidence for the Social Sector* (December 2020): 1–302.
- Haan A de (2009) *How the Aid Industry Works: An Introduction to International Development*. Kumarian Press.
- Hwang JC (2018) *Why Terrorists Quit: The Disengagement of Indonesian Jihadists*. Cornell University Press.
- Joseph Nye J (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs.
- Joseph Nye J (2008) *The Powers to Lead*. Oxford University Press.
- Kang DC (2002) *Crony Capitalism. Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. Cambridge University Press.
- Koehler D (2017) *Understanding Deradicalization: Methods, Tools and Programs for Countering Violent Extremism*. Routledge.
- Koehler D and Fiebig V (2019) Knowing what to do: Academic and practitioner understanding of how to counter violent radicalization. *Perspectives on Terrorism* 13(3).
- Kosack S and Fung A (2014) Does transparency improve governance? *Annual Review of Political Science* 17: 65–87.

- Kruglanski A, Jasko K, Webber D, et al. (2018) The Making of Violent Extremists. *Review of General Psychology* 22(1). American Psychological Association Inc.: 107–120.
- Lamont C (2015) *Research Methods in International Relations*. Sage Publications, Inc.
- Liow JC (2017) *Ambivalent Engagement. The United States and Regional Security in Southeast Asia After the Cold War*. Brookings Institution Press.
- Miles WFS (2012) Deploying Development to Counter Terrorism: Post-9/11 Transformation of U.S. Foreign Aid to Africa. *African Studies Review* 55(3): 27–60.
- Neuendorf KA (2017) *The Content Analysis Guidebook*. 2nd Edition. SAGE Publications, Inc.
- Rabasa A, Pettyjohn SL, Ghez JJ, et al. (2010) *Deradicalizing Islamist Extremists: Implications and Recommendations*. RAND Corporation.
- Shahzad U, Farooq MU and Qin F (2019) Impacts of USAID and development assistance toward counterterrorism efforts: Empirical evidence in context of Pakistan. *Asian Social Work and Policy Review* 13(3): 320–333.
- Shahzad U, Sarwar S, Farooq MU, et al. (2020) USAID, official development assistance and counter terrorism efforts: Pre and post 9/11 analysis for South Asia. *Socio-Economic Planning Sciences* 69(June 2019). Elsevier: 100716.
- Sumpter C (2017) Countering violent extremism in Indonesia: priorities, practice and the role of civil society. *Journal for Deradicalization* Summer (11): 112–147.
- Swenson G (2017) Why U.S. Efforts to Promote the Rule of Law in Afghanistan Failed. *International Security* 42(1): 5–43.
- Swidler A and Watkins SC (2009) ‘Teach a Man to Fish’: The Sustainability Doctrine and Its Social Consequences. *World Development* 37(7). Elsevier Ltd: 1182–1196.
- USAID (2020a) *Country Development Cooperation Strategy in Indonesia, 2020-2025*. Available at: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/59205>.
- USAID (2020b) *USAID Policy for Countering Violent Extremism through Development Assistance*. (April).

EARLY DETECTION OF EXTREMISM IN INDONESIAN OVERSEAS COMMUNITIES

Dandy F. Soeparan

Europe II Directorate, Directorate General of American and European Affairs, MoFA of Indonesia

Zora A. Sukabdi

Professor, School of Strategic and Global Studies - Universitas Indonesia, Depok, Indonesia

Abstract

Indonesian diplomatic missions abroad have received a new ambit, with the Government's recent policy to prevent and counter violent extremism, by not repatriating Indonesian foreign terror fighters (FTFs). To help ensure national security and public order at home, the missions would face a significant challenge in performing early detection of extremism and its support network of sympathizers overseas, not only in relation to extraterritoriality but also due to the growing de-territorialized and networked nature of communities today.

Meanwhile, the impact of Indonesian overseas communities in violent extremism cannot be underestimated, as overseas support could be linked to recent terrorist incidents in Indonesia and abroad. This paper seeks primarily to investigate the means for detecting indications of extremism in an Indonesian overseas community, through a case study on the flow of Indonesian FTFs abroad.

Four external and internal drivers were identified – international patronage, online activism, domestic militancy, government credibility – as a basis for discussion and the drawing of four likely scenarios.

This paper suggests several policy options that Indonesian missions can consider. These options complement each other and include: Do nothing; make inquiries; coordinate with law enforcement; provide shelter (or not), and; assist repatriation.

While developing the necessary capability and preparedness, the Ministry and missions should strengthen synergy with relevant actors and maintain strategic positioning as honest brokers.

Detection should be done with the utmost care, credibility, and discretion, so as to ensure safe and secure Indonesian overseas communities.

Keyword: Early detection, violent extremism, overseas communities

BACKGROUND

In February 2020, President Joko Widodo announced the Government's decision to not repatriate Indonesian nationals who are foreign terrorist fighters/ FTFs affiliated to the "Islamic State" terrorist group, in order to ensure national security and public order in Indonesia (Sekretariat Kabinet, 2020).

Meanwhile, the National Counter Terrorism Agency (BNPT) estimated before the Parliament that the current number of Indonesian FTFs is around 1,500 people, of which 800 are abroad, 100 died, 550 deported, and 50 repatriated (CNN Indonesia, 2021).

The existence of hundreds of Indonesian FTFs and their potential network of sympathizers abroad poses a challenge for Indonesian missions in the discharge of their diplomatic and consular duties. The missions now need to monitor and prevent a security problem from developing, not only in their accredited countries but also in relation with Indonesia. Indeed, terrorist attacks involving Indonesian IS-affiliated deportees such as Surabaya bombings (2018), Mobile Brigade Headquarters standoff (2018), and Jolo Cathedral bombing (2019), served as a potent reminder on the risks of allowing extremism to thrive in Indonesian overseas communities, along with its consequences to security at home.

There are significant risks that need to be anticipated. Indonesian FTFs' previous travels to IS-controlled areas in Syria were organized by extremist groups, exploiting ease of access from the nearby international hub of Istanbul (Detikcom, 2021). A small extremist cell has developed in the Indonesian community in Hong Kong, enabling fighters to leave for the Middle East while plotting terror attacks in Indonesia (IPAC, 2017: 4). Closer to home, a survey found that students active in five out of 10 state universities showed moderate to high levels of radicalism, in terms of promoting intolerant beliefs, having

peer support to do so, and were able to spread radical teachings through various groups on campus (Infid, 2020: 5-8). Similarly, another survey found considerably high level of religious intolerance –at 30% of respondents-- among university students in Indonesia (PPIM UIN Jakarta, 2021).

Indeed, one can argue that there are at least three fundamental shifts taking place in Indonesian society today: The outbreak of Covid-19 global pandemic that has eased the transition to online realm and virtual communities; the growing rates of Internet penetration and gadgets ownership; the ongoing demographic bonus of young population. These trends are likely to contribute towards the growth of extremism in Indonesia and beyond.

Given the latest developments and existing legal responsibilities, it should be presumed that supporting the Government's policy in Prevention and Countering Violent Extremism/P-CVE would become a necessary aspect of Indonesian missions. The legal responsibility consists of, among others: (1) The equality of every Indonesian citizen before the law and duty to uphold it (1945 Constitution); (2) Duties of a Mission to protect State interests and assist nationals (1961 & 1963 Vienna Conventions); (3) Fostering unity and harmony, while providing protection and

legal assistance (1999 Law on Foreign Relations); (4) Representing and advancing national interest in accredited countries (2004 Foreign Minister's Decree No. 06); (5) Duty to report criminal conspiracy (1981 Law on Criminal Procedure).

The purpose of this policy paper is to investigate the means for detecting indications of extremism in an Indonesian overseas community, in the context of Indonesian missions' duties and Government's policies. To analyze the problem of extremism in an overseas community, a case study on the growth of FTFs in Istanbul, Turkey (2016-2018) will be used. The outcomes of this paper should provide pioneering and valuable contribution, providing policymakers with a strategic body of knowledge, a working tool to address the problem, thus helping to enhance coordination and inform decision-making on the matter.

CONCEPTUAL FRAMEWORK

On violent extremism

Radicalism, derived from the Latin word *radix* or root, can be defined as a trend to drastic reform (Bealey & Johnson, 1999: 278). Radicalism and extremism are linked but distinguishable from one another, as a democratic system may accommodate the political expressions of the former but not the latter, since extremism's dogmatic

demands and actions often do not correspond with the existing social reality (Botticher, 2017: 76). The links between them could be simply understood as follows: Radicalization becomes a *process* for spreading the *ideology* of violent extremism, which enables the *acts* of terrorism (Striegher, 2015: 82).

While there is no dearth in definitions on terrorism, a working definition that aptly underscores its violence, psychological effects beyond victims, and the extreme need to gain leverage in a target population would be, "The deliberate creation and exploitation of fear through violence or threat of violence in the pursuit of political change" (Hoffman, 2017: 41). Meanwhile, one definition of violent extremism that demonstrates its linkage to terrorism is, "Encouraging, condoning, justifying, or supporting the commission of a violent act to achieve political, ideological, religious, social, or economic goals" (UNODC). In other words, violent extremism incites and provides support base for terrorist organizations and their attacks.

Motivations

Most terrorist groups would not attribute their criminal and violent acts on terrorism *per se*, but often defend it on a basis of certain rationales and urgency. As Robespierre, the "father of terrorism", once

put it, "Terror is nothing other than justice, prompt, severe, inflexible; it is therefore an emanation of virtue..." (Bienvenu, 1970: 32-49). Almost all terrorist groups would identify themselves as fighters or defenders, not criminals, and indeed many of them originate from politically marginalized protest communities (Sageman, 2017: 23-25, 383).

At a more personal level, one's willingness to engage in violent extremism can be explained by the need to restore certain significance that is perceived to be lost, due to trauma, frustration, stigmatization and humiliation that one may experience (Kruglanski et al., 2015: 20-21). This "significance quest theory" underscores three important pillars of radicalization, namely needs, narratives, and networks - the "3Ns" -, that may be facilitated by extremist groups. Naturally, reasons to engage in violent extremism would vary from one person to another, but they can be categorized into at least four general causes (Bjorgø, 2005: 3-4):

- 1) *Structural*, trends such as demographic imbalances, globalization, modernization;
- 2) *Facilitator (or accelerator)*, that make it easy to employ terrorist methods, such as technological advances in media, transportation, computing, and arms;

- 3) *Motivational*, through rhetoric of ideologues and leaders that translate structural causes into grievances that people experience, persuading them to take action;
- 4) *Triggering* causes, including acts or events that provoke and become direct precipitators of terrorist acts. Even peace talks may trigger terror attacks, as perpetrators seek to undermine negotiations and discredit moderates.

Detection, GCTS, and Indonesia's Action Plan

There have been no universally accepted definitions on extremism and terrorism. Nevertheless, that fact does not seem to hinder Indonesia's efforts at countering these threats to national security and promoting international cooperation on the matter. Indonesia supports the formulation and implementation of the Global Counter Terrorism Strategy (GCTS), which represents a common strategic and operational approach to fighting terrorism that relies not only on coercive measures, but also on sustained efforts in addressing conditions that are conducive to the spread of terrorism (UNOCT, 2021). Among others, the GCTS emphasizes on states' engagements with religious authorities and community leaders, especially in crafting and delivering counter-narratives to

distorted terrorist narratives, while amplifying positive narratives that cater to vulnerable audiences (UNOCT, 2021).

Detection is decidedly the next step in countering violent terrorism (CVE), following prevention efforts that target considerably broader audiences. Detection can be directed towards assessing those considered to be showing signs of exposure to, and involvement in, violent extremism (CREST, 2017). In GCTS' context, detection of violent extremism has a broader scope, ranging from anticipating lone terrorists, terrorist financing, to flow of travel of international recruits to terrorist organizations (UNOCT, 2021).

In line with the GCTS, the President of the Republic of Indonesia has issued the National Action Plan for Prevention and Countering Violent Extremism Conducive to Terrorism for 2020-2024 (BNPT, 2021: Decree No. 7, named "*Perpres RAN PE*" in Indonesian jargon). The Plan promotes soft approach to complement the implementation of existing national laws on terrorism, involving government and civil society stakeholders. Early detection falls under the Plan's first pillar of programmes, which consists of prevention (alertness, counter-radicalization, deradicalization), prior to law enforcement and protection of witnesses and victims. It calls for the

development of a "community-based early detection system" at national and local level - particularly in priority or vulnerable areas – in the forms of telephone hotline and advocacy services, implemented by domestic agencies (BNPT, 2021).

ANALYSIS: CASE STUDY OF FTFS TRAVELLING THROUGH ISTANBUL

Glocalism effect

For Indonesia, the threats of violent extremism, terrorism, and foreign terrorist fighters (FTFs) are not a novelty, as they have taken roots ever since the nation's struggle for independence and continues to exist until the present day. The so-called "Islamic State of Indonesia" originated from the Cisayong Declaration (1948-1962) evolved into urban terrorism in Java and Sumatera (1977-1981), and later the clandestine "Jemaah Islamiyah" (1985-1998) (Solahudin, 2011: 66-73). JI prospered in its base of operations in Malaysia (Tanjung & Chaidar, 2009) and managed to send up to 250 cadre members to join military training in Afghanistan, before waging terrorist bombing campaigns, inflaming primordial conflicts in Indonesia (2000-2010), and established paramilitary camps in south Philippines (Solahudin, 2011: 157).

In the present day, clandestine terrorist organizations persist in Indonesia and law

enforcement authorities continue to thwart their plots at building financial, arms, recruitment, and tactical capabilities (Antara News, 2021). With the recent wave of Indonesian FTFs to Syria, there should be little doubt that if left unchecked, the growth of such groups would lead to future instability in Indonesia's social fabric.

The phenomenon of Indonesian foreign terrorist fighters (FTFs) affiliated to the "Islamic State" (IS) terrorist group in Syria and Iraq could be understood as a "glocalism effect", in which social problems at a locality find resonance and become interdependent and interconnected with other localities, thus requiring problem solving at a global level.

The "calling" and its legal consequences for Indonesian FTFs

In July 2014, the IS' so-called "caliphate" called for all Muslims, who are able, to migrate to the territory under its control (Bunzel, 2015: 32). The call attracted a lot of Muslims from around the world - including Indonesia - to move to IS-controlled territory in Syria and Iraq, with little regard to the area's state of prolonged conflicts and disorder. In short, they became the victim of IS' propaganda that promised prosperity and religious glory.

The Government of Indonesia was quick to ban the IS in Indonesia in August 2014, with

Foreign Minister Marty Natalegawa soon called for Indonesians to not be swayed by IS' calling (Merdeka, 2014). However, detection, prevention, deradicalization, and law enforcement efforts against violent extremism at the time have led to several issues, such as: The ban on IS was not followed up with firm travel bans and inspections at airports; Backlogs in the processing of deportees led to the accumulation of up to 350 detainees in Kelapa Dua police detention centre, resulting in a 36-hour bloody standoff (2018); The one-month shelter and rehabilitation program for around 196 FTFs deportees at social home facilities in East Jakarta was decidedly ineffective, given that some of its 'alumni' were later involved in various terrorist attacks and plots in Indonesia and the Philippines.

Indonesia criminalizes terrorism through several legal instruments, with offences that include, among others: High treason, incitement and hate speech (Criminal Code); spread of distressing hoaxes (1946 Criminal Law); distribution of offensive information (2008 Law on Electronic Information and Transactions); terrorist crimes including creating atmosphere of terror, involving children, joining, and becoming terrorist corporations (2018 Law on Crimes of Terrorism). Indeed, the Government has prosecuted several cases

against FTF organizers affiliated to IS, mainly using charges of criminal conspiracy, attempted criminal acts of terrorism, and creating an atmosphere of terror.

The land bridge

Turkey and especially its cosmopolitan Istanbul have become an ideal transit point for international FTFs' migration to IS territory, due to Istanbul's international air hub and the country's "land bridge effect" that connect the Middle East with at least Europe, Central Asia, and Africa. By time and distance, it would take roughly a day trip to travel by road from Istanbul to the so-called IS "capital" in Raqqa, northern Syria. Indeed, travelling across border from Turkey to Syria was relatively easier prior to the 2016 coup attempt in Turkey, which led to a two-year state of emergency (*OHAL*). In 2018, the 822-kilometer separation wall at the Turkish border was finalized, thus helping to curb illegal cross-border trips to war-torn Syria.

It should be noted that international FTFs flowed to the ungoverned space in northern Syria to join not only IS, but also to other militant entities that included the Nusra Front (*Jabhat Fatih al-Sham*) and the Kurdish Self-Defence Force (SDF/ PYD). It was understood that from Indonesia, JI sent fighters to train with JFS/ al-Nusra militants based in Deyr az-Zowr, Syria, while pro-IS

groups travelled to IS-controlled territory in Hasakeh and Raqqa.

For aspiring Indonesian FTFs, flights to Istanbul became the main option to travel closer to their destination. From spot interviews conducted by Indonesian missions' staff based in Ankara and Istanbul, many deportees booked tour programs to Turkey - thus securing return tickets to avoid scrutiny - before separating themselves from tour groups and linking up with pro-IS organizers that would help them find temporary boarding and even odd jobs. There are many routes travellers could use to reach the border, either by road, rail, air, and with ferry services available for trips between provinces in the Marmara region.

Meanwhile, Turkey has not at all tightened its visa regulations. Only by registering online (evisa.gov.tr) and making payment by credit card, one could secure a 30-day visa to Turkey without undergoing background checks, demonstrating physical and mental health, or even showing proof of economic affordance. At the time, an Indonesian with a Turkish e-visa printout could take international flights and land at either Ataturk (now closed, replaced by a new airport on Black Sea shores) or Sabiha Gökçen airports, both located at greater Istanbul. While there are international airports in major tourist destinations such as

Izmir and Antalya, it was understood from spot interviews that Istanbul remained a main entry point for many Indonesian FTFs. According to police briefs, foreigners' movements in cities near the border such as Gaziantep and Şanlıurfa, especially in groups, would stand out and attract the attention of either Turkish police, paramilitary police (*jandarma*), or military. Some groups experienced turnback at checkpoints (i.e., not allowed to proceed to border areas), while some were detained for deportation out of Turkey. Given the tightening security, a cross-border trip to northern Syria at the time would face significant risk of discovery, taking more time for laying low, with little chance of ever making the crossing. Spot interviews held in 2017 pointed to some aspiring Indonesian FTFs, exhausted of financial resources (having brought little capital in the first place), stayed in Istanbul and "continue the jihad" by working at small stores and workshops nearby, while awaiting further news from colleagues.

Briefings from Istanbul Police gave assurances to Consular Corps that the immigration police at airports in Istanbul have become more proficient at detecting travellers suspected as would-be FTFs. Profiling, interviews, and physical searches conducted at immigration checkpoints in arrival terminals are said to have netted

thousands of suspicious individuals between 2016 and 2018, with acceptable grounds for refusing their entry to Turkey. For instance, the police showcased photos of relevant evidence such as military garbs and sharp weapons, IS materials, overly light or overly heavy luggage, even contact details of IS organizers hidden inside small objects such as pens. Some of the individuals could not explain their travel plans, nor bringing reasonable amount of money for the journey.

Consular assistance to Indonesian detainees and deportees

The police crackdowns that followed the 2016 coup attempt and the 2017 New Year mass shooting in Istanbul, revealed the existence of IS safehouses in several addresses, spread mostly in immigrant communities along the western and southwestern part of Istanbul. Police information and spot interviews confirmed that the safehouses, mostly flats, were boarded by multiple nationals, not just Indonesians, over the normal capacity. A common flat would accommodate a nuclear family of around four to six members. The ones used for safehouses would often hold dozens of occupants.

Spot interviews to Indonesians netted in such police operation were often met with dishonest answers, made-up excuses, even

physical and verbal aggression to consular staff. On one occasion, a woman - already overstayed her visa - claimed to come to Istanbul for honeymoon with her newly-wedded husband, although both were arrested in an IS flat packed with at least 10 other multi-national strangers. Meanwhile, on another occasion another staff was pushed and yelled at, accused of being “the intelligence” who foiled their supposedly holy journey.

A typical response by an Indonesian mission for its arrested nationals overseas would be to offer consular assistance and making efforts to facilitate the legal problem that the persons face. Such could be done, for example, by providing interpreter and advocacy services, thus speeding up their release and departure back to Indonesia. However, the non-cooperation and harsh attitudes of alleged FTFs created additional challenge in fulfilling those tasks.

It should be noted at this point that the hostile attitudes actually helped the experienced consular staff to distinguish the Indonesian FTF groups from genuine travellers in distress, thus providing an important point for further reporting, should there be questions from the Indonesian authorities. It was also observed on some occasions that the aggression showed by such individuals while in police detention

was actually an effort to impress other Indonesians sharing their cells, with some of them only recently met over the journey.

Another notable disposition of alleged Indonesian FTFs found in Istanbul is their delusions of existing reality. One spot interview found a young Indonesian detainee claiming not to know of a protracted war taking place in Syria, despite owning a smartphone – thus should be able to follow news - and wishing to start a new life in “blessed land”. Yet another one sought shelter in the Indonesian mission, freshly clothed with local brands and claiming to be held against his will, but curiously refused to make a report to local police. He was later found trying to influence others in the shelter to join him to “get work in Mosul” (Iraq).

It was a tragedy that consular staff often found Indonesian children netted in police operations, with their parents not being found in the same address or any other address being raided by the police at the time. The children were either abandoned by their FTF parents or being put in an illegal shelter run by FTFs organizers. Furthermore, several children were found on separate occasions being accompanied by adults who are not their biological parents. Following raids, the police often handed over netted children in the care of various state-run social homes all over

Istanbul. The social homes were in general in good conditions, but with limited number of counsellors and hundreds of foster children in each home – many of which were found to be non-Turkish nationals and related to other FTFs cases – made it not an acceptable option to leave Indonesian children in those homes. Meanwhile, the police and social services would only allow their release to an acceptable legal guardian.

Thus, Indonesian missions in Turkey began efforts to interview each abandoned Indonesian child to find out about their next of kin. Though almost all children naturally could not recall their home address in Indonesia, through weeks of chatting and playing the consular staff were able to “guesstimate” its general location based on the child’s memory, usually by asking which kindergarten and elementary school or clinic, market and mall they usually went to. With the assistance of counterparts in Indonesia, the minimum information was developed and the missions were able to locate the children’s address and next of kin, secured verified copies of Family Cards (*Kartu Keluarga*) back home, thus establishing acceptable legal guardianships that swiftly facilitated the children’s repatriation to Indonesia.

Distinguishing between denied travellers, deportees, and repatriates

Based on descriptions above, there are at least three categories of Indonesian FTFs: (1) *Denied travellers*, those who were prevented from leaving by Indonesian authorities or those refused entry by Turkish immigration; (2) *Deportees*, who were able to enter and stayed in Turkey, but were later detained and deported by Turkish police, mostly on the grounds of visa violations; (3) *Repatriates*, who lived in IS-controlled territory and were sent home.

There were also Indonesian IS FTFs detainees held mainly in camps such as Al-Hol or Al-Roj (Hasakeh) or Ain-Issa (Raqqa) following the fall of IS in Syria and Iraq. The *de facto* authority who runs these camps is the Kurdish Administrative Authority for North East Syria (AANES/ *Rojava*). The camps receive humanitarian assistance (hygiene, medical aid) from international NGO *Medecins Sans Frontieres*, in cooperation with the Kurdish Red Crescent based in Qamishli, Syria (MSF, 2020).

DISCUSSIONS: DRIVERS AND SCENARIOS

External and internal drivers

From the case study, there is a lesson learned that the risks posed by FTFs abroad to Indonesia's national security are very real and could not be underestimated, as

becoming apparent from various terror plots in Indonesia, such as: Central Jakarta terror attacks (2016) that was funded by Indonesian FTFs based in Raqqa; Surabaya bombings (2018) that was allegedly directed by a former deportee; Jolo Cathedral bombing and subsequent terror plots on the island (2019) perpetrated by a family of former deportees. Indonesia's diplomacy in dealing with FTFs has thus "gone local", in the sense that missions abroad need to support and correspond with the Government's efforts to address security problems at home.

Early detection of extremism has become necessary, since extremist cells can and have grown in Indonesian overseas communities, thus enabling crimes of terrorism. Indeed, fundamental shifts in the society have reinforced the "glocalism effect" of extremism in Indonesia and beyond. Therefore, assessment of those considered to be exposed to violent extremism should be a useful capability for an Indonesian mission, in that the former will help the mission to make informed decisions and strategize on the matter.

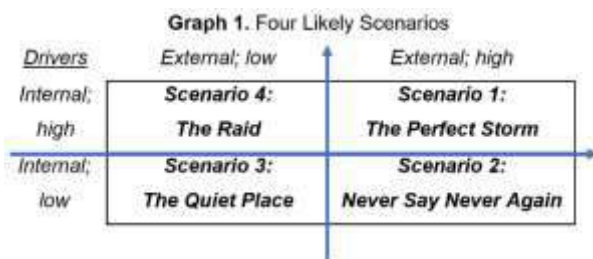
To investigate the means for detecting extremism in Indonesian overseas communities, the scenario planning approach is used to help identify relevant driving factors and consider alternative

strategies that Indonesian missions could undertake. The driving factors for extremism could be categorized into at least external and internal ones, which can then be broken down into four causal categories (see Bjorgø, 2005: 3-4).

Following the previous discussions, *external* drivers may consist of at least two factors: (1) *Patronage of international terrorist organizations* - substantial support that not only calling for fighters' allegiance but also providing logistics to travel and launch attacks elsewhere -, which serves as a structural cause enabling cross-border movements of foreign terrorist fighters, and; (2) *Online activism*, as the growth of social media has allowed terrorist groups to reach wider, multi-national audience, in order to spread their propaganda, recruit members, and direct attacks. The two factors are linked and mutually reinforcing, in that one demonstrates the existence and credibility of the other.

Meanwhile, *internal* drivers in Indonesia for the spread of extremism may include at least two factors: (1) *Domestic militancy*, being motivated and nurtured by various extremist groups in Indonesia, and; (2) *Public distrust to government*, as evident in widespread negative sentiments – e.g., anger, fear, discontent - that can be triggered by current events, such as the

Government's perceived mishandling of the pandemic that led to public health and economic woes. Similarly, the two factors feed into each other. The militant groups routinely manipulate information to rationalize anti-government narratives, in the process feeding public distrust towards increasing its support base.



Possible future scenarios

A broad and simplistic planning would envisage at least four likely scenarios for the near future. Titles from motion pictures are borrowed for ease of discussion, as follows: (**Graph 1**)

1) **Scenario 1: “The Perfect Storm”**.

Imagine a repeat of what happened between 2014 and 2016 in the future, when international terrorism called for loyalty from their followers and enabled flow of resources (i.e., funding, personnel, travel) to increase terrorist activities worldwide, while leveraging social media that reinforces violent extremism in communities. At home, militant groups stepped up activities to exploit grievances and intolerance, framing hate narratives

that feeds into public anger and distrust.

2) **Scenario 2: “Never Say Never Again”**.

International patronage for terrorism revives, with calling to relocate and join the movement overseas. Networked computing helps with storage, repackaging, and distribution of propaganda materials to extremist social media channels and groups. In Indonesia, tensions over political polarization subside, due to government crackdowns and bans on extremist organizations. Public sentiment is in an upswing, encouraged by the improving economy. This is similar to Indonesia's situation pre-pandemic in 2019, when terrorist groups at home received funding to move to IS-“Khorasan” and attack police headquarters (BBC News, 2019), while economic growth and infrastructure development inspired public confidence.

3) **Scenario 3: “The Quiet Place”**.

A somewhat ideal yet unlikely scenario, in which there seems to be minimum drivers for extremism across the board. However, appearance of calm could be deceiving, hindsight is always 20/20, and tensions might be simmering just under the surface. For instance, one can wax nostalgic about

Indonesia's relative peace and prosperity in the 1980s and 1990s, but it was also the times when various terrorist and separatist groups – even the Japanese Red Army (*Sekigun*) on one occasion – established presence in Indonesia and set up clandestine networks overseas. The government's repression against public criticisms at the time helped to conceal public grievances, as well as the growth of terrorist groups in Indonesia.

- 4) **Scenario 4: "The Raid"**. International terrorism declines, with relative loss of control over flow of resources. Activism through social media continues, but access to international audience was disrupted by countries' prevention policies that include censorships, counter-narratives, and deradicalization programs. In Indonesia, domestic militancy remains high due to persisting political issues that extremist groups can exploit to gain leverage, while public distrust is worsening due to spread of hoaxes. This is similar to Indonesia's 2018, a "political year" that saw the Government finally took a firm stance against terrorism, while the public was bombarded by misinformation campaigns that ran rampant over social media. Even the popular platform Whatsapp soon took action to

limit message forwarding, in a bid to curb virality (January 2019).

On nearly all of the four broad scenarios described above, there is a need to develop working capability for detection of extremism in Indonesian overseas communities:

- In **The Perfect Storm** scenario, the problem becomes complicated since intense patronage abroad found resonance at home, with promises of certain rewards, coupled with heightening distrust over the government's good will. However, it is indeed a rare occasion for a terrorist group to demonstrate such global influence.
- The **Never Say Never Again** scenario would likely see less violent extremist actions in public, though forceful political protests may occur and the government should probably be vigilant on extremist groups' efforts at organizational building (i.e., recruiting, financing, arming, training, alliances) at this point.
- **The Quiet Place** scenario seems unlikely, and actually may point towards a distorted picture that does not represent the existing socio-economic and political conditions.
- **The Raid** scenario is more likely and commonplace, as international

terrorism persists, with Indonesia having a history of chronic domestic militancy and its government maintains a rather relaxed control over online information. Low media literacy among the population also makes it susceptible to extremist influences.

A tool for assessing violent extremism risks

In any case, in an open and multicultural society like Indonesia, there will always be certain political aspirations that could lead to acts of violent extremism. The important thing for Indonesian missions – through monitoring and detection - is to keep the proverbial fingers on the pulse of Indonesian overseas communities in their accredited areas.

A fresh search for a homegrown (i.e., developed by Indonesian experts) working instrument for detection of extremism could begin from the Motivation-Ideology-Capability Risk Assessment, or MIKRA for short (Sukabdi, 2021b: 1-12). MIKRA is a tool for assessing FTFs, terrorist offenders at prisons/rehabilitation facilities, women within terrorist organizations, and children in areas of conflict (i.e., Poso), thus recognizing prior identification of risks and needs of subjects before applying the necessary intervention (Amelia, Widodo, &

Budiarto, 2020; APSIFOR, 2020; APSIFOR, 2021; Slamet, 2020; Sukabdi, 2020; Sukabdi, 2021c; Sukabdi, forthcoming).

Although used in intervention settings, the MIKRA tool offers useful concepts for detection of extremism in a community, and should help bridge communication between Indonesian mission with justice professionals. The key concepts include (Sukabdi, 2018; 2020; 2021b: 1-12):

- 1) Three domains of needs: (a) Motivations that drive actions (including interests, will, drives, feelings, emotions); (b) Ideology that provides justifications, knowledge, rationalisations, values (incl. belief systems, thought process, ideas, mindsets, commitment); (c) Capability that covers physical performance of skills.
- 2) 18 risk factors, grouped into motivation, ideology, and capability domains:
 - a) Motivations (6): Economic, justice, situational, social, superiority, actualization;
 - b) Ideology (6): Values, violent ideology-driven attitudes, beliefs about objectives, layers in ideological groups, militancy, understandings on philosophy;
 - c) Capability (6): Skills that include intelligence, language, ICT,

military, social domination, mechanical and electrical.

- 3) Five-type band corresponding to risk factors - 'very-high', 'high', 'medium', 'low', and 'no risk' (in need of protection). The band is formulated based on the author's consultations with academic, security, social, and religious establishments.

POLICY OPTIONS

With extremist groups being facilitated by technology to connect and find resonance with their sympathizers beyond national borders, Indonesian missions could find themselves with a new mission to detect extremism amid Indonesian communities in their areas.

Based on discussions about the Istanbul case study and broad scenarios above, it could be surmised that securing cooperation with receiving State authorities is important in handling the increase of Indonesian FTFs cases. The FTFs are likely to violate the terms of their visas or resident permits, and not likely to report their residence in-country to Indonesian missions. Meanwhile, there can be support from local residents, who are sympathetic to their cause.

In the likelihood of **The Raid** scenario, it should become a priority for the Indonesian

mission concerned to assess the existence, motivation, ideology, and skills of extremist group/s in its community. Their presence carries significant risk to Indonesia's security and also to receiving country, and may cause significant surge in cases that require attention.

Following the detection and monitoring of extremism in an Indonesian overseas community, the Indonesian mission may have to weigh up several policy choices, that could complement each other and include the following: (1) Do nothing; (2) Making inquiries; (3) Coordinate with law enforcement; (4) Provide shelter (or not); (5) Assist with repatriation.

Doing nothing. A mission can decide not to take action to a problem, including with regard to the existence of skilled, committed extremists, or women and children being held in police custody. After all, there are local authorities sanctioned to handle the problem, including by detaining, prosecuting, or deporting them. While doing nothing may allow more time for further observations, it will not yield important information that stakeholders need in such cases, such as who are being deported and when, in what condition, or whether their next of kin as well as relevant agencies in Indonesia have been notified.

Making inquiries. By contacting local authorities and asking for consular access, an Indonesian mission could help facilitate the processing of suspected FTFs (e.g., offer translator services), while conducting spot interviews to learn how they get into the problem in the first place and who else may be affected by the same problem, thus allowing the mission to estimate the scale of the problem and prepare for anticipative measures. There are typically time and place constraints in these spot interviews, especially if they occur in detention facilities, therefore requiring competent staff who has the ability to seamlessly combine eliciting information with building empathic rapport with the subjects.

Making reports. For an Indonesian mission, making reports to law enforcement authorities requires several considerations. Firstly, reporting to *local* authorities is not within the duty of an Indonesian mission, and should only be done when there is a crucial interest, such as to provide extra layer of protection to Indonesian diplomatic and consular staff and premises. Meanwhile, access and cooperation from local authorities are not always guaranteed in the first place. Secondly, reporting to *Indonesian* authorities should be part of a coordinated effort to solve FTFs problems and other related issues, such as missing persons reports, unaccompanied children,

as well as in securing cooperation with local authorities.

Shelter (or not). Providing shelter is a typical assistance provided by a mission for Indonesian nationals in vulnerable condition. However, its allowance should be considered on a case-by-case basis. As shelter spaces within embassies and consulates are not secure facilities, FTFs and criminals might see it as an opportunity to be exploited. Among others, a shelter commonly has unhindered access to otherwise dangerous equipment in the kitchen, while close proximity with other occupants allows for unhealthy interactions to take place in the premises, including influencing others to join their journey to conflict zone.

Repatriation. The decision to repatriate Indonesian nationals should also be done on a case-by-case basis and with due diligence, by considering all the circumstances and the case's genuine exigency. That includes the sincerity, vulnerability, and infirmity of the person in question. Statements need to be confirmed with evidence, to understand the scale of the problem and to learn if there are other victims involved. Furthermore, arrivals in Indonesia need to be coordinated with relevant authorities, to ensure the presence of receiving next of kin and reassessment

as well as facilitation by relevant social, medical, and security services.

CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

Conclusion

This paper has explored the context, the framework, the likely scenarios, as well as a working instrument that can help Indonesian missions with the task of detecting extremism in Indonesian overseas communities. Certain resourcefulness is needed for the missions to monitor and assess violent risks in those communities, whether through interviews, in-person encounters, or observations on social media scene. The lessons learned within the scope of this paper should inform policymakers in their decision making and coordination on the matter.

As the implementing agency for foreign policy and diplomacy, the Ministry for Foreign Affairs needs to develop the capability and preparedness of its diplomats, in order to anticipate the problem of extremism in Indonesian overseas communities. The trend of extremism in Indonesian overseas communities is not exactly new, having spread over places like Malaysia, Pakistan-Afghanistan border, south Philippines, Hong Kong, and Istanbul. Given the support networks and

unsuspecting missions, the problem could extend to other areas of the world.

The international ideological pull to relocate overseas would not appeal to Indonesian audience when there is no critical mass of sympathizers built up by militant groups. Therefore, the Ministry needs to build synergy and commitment between government agencies, while employing a whole-of-society approach in contributing to mitigate the gravity of the problem.

Situated at the frontline of diplomacy, Indonesian missions deals directly with Indonesian overseas communities on a daily basis. In order to protect these “neighborhoods”, mission staff has to demonstrate its role as a sincere actor and honest broker, in order to win the trust of community members. For that reason, detection of extremism needs to be conducted in the most credible way that it does not lead to waves of anxiety, fear, nor polarizing among the population concerned. To emphasize, special consideration and tact are of the essence.

Recommendations for Ministry of Foreign Affairs and Indonesian Missions

1. For internal capacity building:
Establish guidelines for detection in an Indonesian overseas community; encourage storage and sharing

database of consular cases, under strict privacy guidelines; conduct periodic refresher courses on violent risk assessment for staff; establish consular services laboratory for training, simulation, and studies.

2. For community outreach in overseas missions: Improve consular services, meeting and shelter facilities at missions; develop attractive cultural and sports programs; promote counter-narrative and positive messages about Indonesia; engage with credible social media actors in Indonesian overseas communities; where possible, involve credible voices from non-government, authority figures.
3. For strengthening interagency cooperation: Promote synergy with competent government agencies in Indonesia; engage with receiving country's agencies and authorities, in order to build rapport and lobby for assistance; foster technical cooperation with receiving country's agencies and authorities.
4. In regional and multilateral fora: Encourage cooperation in detecting terrorist financing, recruitment, and flow of FTF travels; voice concerns over the borderless nature of terrorism and promote capacity building along GCTS/ P-CVE themes.

References

- Antara News (2021, January 5). Tujuh angkatan kader organisasi teroris JI diberangkatkan ke Suriah 2013-2018. *Antara News-Jawa Barat*. Accessed 01 August 2021; <https://jabar.antaranews.com/berita/230528/tujuh-angkatan-kader-organisasi-teroris-ji-diberangkatkan-ke-suriah-2013-2018>
- Artika R., Putri (2014, August 4). Menlu larang WNI pergi ke negara-negara yang jadi markas ISIS. *Merdeka.com*. Accessed 01 August 2021; <https://www.merdeka.com/peristiwa/menlu-larang-wni-pergi-ke-negara-negara-yang-jadi-markas-isis.html>
- Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (2021). *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstrimisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme Tahun 2020-2024*. Accessed 01 August 2021; <https://jdih.bnpt.go.id/web/result/581/detail>
- BBC News Indonesia (2019, July 23). Polisi sebut identitas 'mastermind' aksi teror di Indonesia, penghubung ISIS, JAD, dan JAT. *BBC Indonesia*. Accessed 01 August 2021; <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49081067>
- Bealey, Frank & Johnson, Allan G. (1999). *The Blackwell Dictionary of Political Science: A User's Guide to Its Terms*. Blackwell Publishing Ltd.
- Bienvenu, Richard (1970). *The Ninth of Thermidor: The Fall of Robespierre*. OUP. Accessed 01 August 2021; <https://sourcebooks.fordham.edu/mod/robespierre-terror.asp>

- Bjørge, Tore (ed) (2005). *Root Causes of Terrorism: Myth, Reality, and Ways Forward*. Routledge.
- Böttcher, Astrid (2017). Towards Academic Consensus Definitions of Radicalism and Extremism. *Perspectives on Terrorism*, 11(4). Accessed 01 August 2021; <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/623/html>
- Bunzel, Cole (2015). *From Paper State to Caliphate: The Ideology of the Islamic State*. The Brookings Project on US Relations with the Islamic World Analysis Paper (No.19, March 2015). Accessed 01 August 2021; <https://www.brookings.edu/research/from-paper-state-to-caliphate-the-ideology-of-the-islamic-state>
- CNN Indonesia (2021, May 27). BNPT Sebut 1.500 WNI Terlibat Aksi Terorisme di Luar Negeri. *CNN Indonesia*. Accessed 01 August 2021; <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210527231450-12-647662/bnpt-sebut-1500-wni-terlibat-aksi-terorisme-di-luar-negeri>
- Hoffman, Bruce (2017). *Inside Terrorism* (Third Edition). Columbia University Press.
- Institute for Policy Analysis of Conflict (IPAC) (2017). *The Radicalisation of Indonesian Women Workers in Hong Kong* (Report No. 62). Accessed 01 August 2021; <http://www.understandingconflict.org/en/conflict/read/62/The-Radicalisation-of-Indonesian-Women-Workers-in-Hong-Kong>
- International NGO Forum on Indonesia Development (Infid) (2020). *The Degree of Radicalism in Campus Mosques in 10 State Universities in Indonesia*. Accessed 01 August 2021; <https://www.infid.org/publication/read/degree-radicalism-campus-mosques-10-state-universities-indonesia>
- Kruglanski, Arie W. et.al. (2015). Significance Quest Theory as the Driver of Radicalization towards Terrorism. In Jerard, Jolene & Salim Mohamed Nasir, *Resilience and Resolve: Communities Against Terrorism* (Chapter 2; pp.17-30). Imperial College. DOI: 10.1142/9781783267743_0002
- Marsden, Sarah, Lewis, James & Knott, Kim (2017, August 29). *Countering Violent Extremism: An Introduction*. Centre for Research and Evidence on Security Threats (CREST). Accessed 01 August 2021; <https://crestresearch.ac.uk/resources/countering-violent-extremism-two>
- MSF (n.d) Syria: Driven out by war, displaced in desperate conditions. Medecins Sans Frontieres. Accessed 01 August 2021; <https://www.msf.org/syria-depth>
- Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat-Universitas Islam Negeri Jakarta (PPIM UIN) (2021, May 1). *Rilis Temuan Survei, PPIM Paparkan Potret Toleransi Beragama di Universitas*. Accessed 01 August 2021; <https://ppim.uinjkt.ac.id/2021/03/01/rilis-temuan-survei-ppim-paparkan-potret-toleransi-beragama-di-universitas>
- Sageman, Marc (2017). *Turning to Political Violence: The Emergence of Terrorism (1st Edition)*. University of Pennsylvania Press.
- Saputra, Andi (2021, April 13). Jejak Warga Jaksel Jual Rumah Rp 6 M demi Gabung ISIS Berujung 4 Tahun Bui. *Detik.com*. Accessed 01 August 2021; <https://news.detik.com/berita/d-5530286/jejak-warga-jaksel-jual-rumah-rp-6-m-demi-gabung-isis-berujung-4-tahun-bui>

Sekretariat Kabinet (2020, February 12). *"Ingin Lindungi 260 Juta Penduduk, Presiden Tegaskan Pemerintah Tidak Berencana Pulangkan ISIS Eks-WNI"*. Accessed 01 August 2021; <https://setkab.go.id/ingin-lindungi-260-juta-penduduk-presiden-tegaskan-pemerintah-tidak-berencana-pulangkan-eks-isis>

Solahudin (2011). *The Roots of Terrorism in Indonesia: From Darul Islam to Jemaah Islamiyah* (translated by Dave McRae). Sydney: NewSouth Publishing (UNSW & Lowy Institute)

Striegher, Jason-Leigh. (2015). Violent-extremism: An Examination of a Definitional Dilemma. *Proceedings of the 8th Australian Security and Intelligence Conference*, 30 November – 2 December, 2015 (pp. 75-86). Edith Cowan University Joondalup Campus, Perth, Western Australia. DOI: 10.4225/75/57a945ddd3352.

Sukabdi, Zora A (2021). Measuring the Effectiveness of Deradicalisation: The Development of MIKRA Risk Assessment. *American Journal of Psychiatric Research and Reviews* 4(30). Accessed 01 August 2021; <https://escipub.com/ajpr-2021-05-2506>

Tanjung, Leanika & Al Chaidar (Diskusi Klub Buku dan Film SCTV) (2009, August 28). *Al Chaidar: Ini bukan pengajian biasa, tapi korporasi jihad yang mencengangkan*; <https://klubbukufilmsctv.wordpress.com>. Republished by Tanjung in *Kompasiana* (2019, March 17) <https://www.kompasiana.com/leatanjung/5c8e020695760e3a4e2311b4/al-chaidar-ini-bukan-pengajian-biasa-tapi-korporasi-jihad-yang-mencengangkan>. Accessed 01 August 2021.

United Nations Office of Counter Terrorism (2021). *UN General Assembly adopted resolution*

(A/RES/75/291) on the Seventh Review of the UN Counter-Terrorism Strategy. (Articles 7, 22, 23, 35, 50, 57 of the Resolution). Accessed 01 August 2021; <https://undocs.org/en/A/RES/75/291>

United Nations Office on Drugs and Crime (2018, July). *'Radicalization' and 'violent extremism'* (E4J University Module Series: Counter-Terrorism; Module 2: Conditions Conducive to the Spread of Terrorism). Accessed 01 August 2021; <https://www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-2/key-issues/radicalization-violent-extremism.html>

Legal Articles

Criminal Law (1946), Law No. 1, Art.14-15

Decree of the Foreign Minister No. SK.06 (2004), Art. 17

Electronic Information and Transactions (2008), Law No. 11, Art 27, 45

Foreign Relations (1999), Law No. 37, Art.19

Law of Criminal Procedure (1981), Law No. 8, Art. 108

Law No. 5 concerning Amendment to Law No. 15 of 2003 on Stipulation of Government Regulation in Lieu of Law No. 1 of 2002 on Eradication of Criminal Acts of Terrorism to Become a Law (2018)

Penal Code of Indonesia (1982), Art. 53, 104-129, 139-145, 160, 335

State Constitution of the Republic of Indonesia (1945), Article 27

Vienna Convention on Diplomatic Relations (1961), Art.3

Vienna Convention on Diplomatic Relations (1963), Art.5

AFGHANISTAN DI BAWAH KEKUASAAN TALIBAN

Tantangan dan Peran Dunia Internasional*

Sigit Aris Prasetyo

Pusat SKK Aspasaf, Badan Strategi Kebijakan Luar Negeri (BSKLN), Kementerian Luar Negeri

Adam Janitra Valdy Savero

Fakultas Ilmu Politik - Universitas Indonesia, Depok, Indonesia

Abstract

The current political and security developments in Afghanistan are still challenging and even uncertain. After the withdrawal of US troops and the NATO coalition, the Taliban seized power from the previous government. This takeover was swift and shocked the international community. The international media outlets took this political development in Afghanistan as headlines, while scholars, policy makers and diplomats trying to analyze the future of Afghanistan under the Taliban. The general picture shown is unrest, security crisis, chaos, uncertainty and fear. This study aims to analyze how the Taliban came to power and how the countries in the region address this change. This study is also intended to look at the challenges faced by the Taliban as the new ruler, as well as the role the international community can play. In addition, this study also offers recommendations for Indonesia's foreign policy and what role it can play in relation to political developments in this country.

Keywords: Taliban, Afghanistan, politics, security

* Tulisan ini telah dipresentasikan dalam *Policy Research Meeting* yang diselenggarakan BPPK pada bulan September 2021 dengan beberapa akademisi dari Lowy Institute, Brooking Institute, GIGA, CSIS Jakarta, dan Universitas Peking.

PENDAHULUAN

Perkembangan politik dan keamanan di Afghanistan hingga saat ini menjadi perhatian dunia internasional. Pasca Amerika Serikat menarik pasukannya dari Afghanistan, kelompok Taliban berhasil menguasai negeri ini. Dalam waktu kurang dari sepekan, sembilan ibu kota provinsi berhasil dikuasai tanpa perlawanan berarti.¹ Puncaknya, pasukan Taliban menduduki Kota Kabul secara penuh pada tanggal 15 Agustus 2021. Pemerintah *status quo* pimpinan Presiden Asraf Ghani akhirnya lumpuh. Asraf Ghani beserta pejabat penting lainnya melarikan diri dan pasukan keamanan Afghanistan memilih meletakkan senjata saat menyaksikan pasukan Taliban memasuki jantung ibu kota Kabul.

Kembali tampilnya Taliban sebagai penguasa menimbulkan goncangan politik di Afghanistan dan kawasan sekitar. Puluhan ribu warga sipil berusaha melarikan diri mencoba mencari suaka di negara lain untuk mencari kehidupan yang lebih aman. Mereka khawatir Taliban akan melakukan tindakan represif setelah berkuasa kembali. Memori lama tentang

kebijakan konservatif Taliban, semacam pembatasan kebebasan perempuan dan pemberlakuan hukum syariah yang ketat dalam hal ini menghantui rakyat Afghanistan. Negara-negara di kawasan, seperti India, Iran, Pakistan, dan Rusia juga langsung mengambil tindakan dengan meningkatkan status “waspada” terkait kemungkinan terjadinya ancaman nasional yang bakal mereka dihadapi.

Tampilnya Taliban sebagai penguasa tunggal di Afghanistan memunculkan babak sejarah baru, sekaligus tantangan yang makin kompleks. Untuk kedua kalinya Taliban kembali berkuasa setelah sekitar 20 tahun berperang menghadapi AS. Pasukan AS dan koalisi NATO hengkang pada tanggal 31 Agustus 2021, persis seperti halnya nasib para imperium-imperium sebelumnya yang pernah menginvasi Afghanistan. Penarikan pasukan AS ini memperkuat pandangan bahwa Afghanistan memang menjadi kuburan para imperium-imperium dunia (*graveyard of empires*).

Gonjang-ganjing politik di Afghanistan ini juga memunculkan berbagai pertanyaan besar. Bagaimana masa depan Afghanistan di bawah kekuasaan Taliban? Apakah berkuasanya kembali Taliban dapat memberi angin perubahan menuju negara yang lebih aman, stabil dan makmur? Apa tantangan-tantangan yang dihadapi

¹ Kompas.com. (16 Agustus 2021). “Kronologi Runtuhnya Pemerintah Afghanistan: Hengkangnya Pasukan AS hingga Jatuhnya Kabul ke Taliban. Diakses dari <https://www.kompas.com/global/read/2021/08/16/075549770/kronologi-runtuhnya-pemerintah-afghanistan-hengkangnya-pasukan-as-hingga?page=all> pada 28/10/2021

Taliban? Bagaimana sikap dan kebijakan negara-negara di kawasan terkait dinamika di Afghanistan? Dan, bagaimana peran dunia internasional, termasuk pemerintah Indonesia dalam menyikapi perkembangan tersebut?

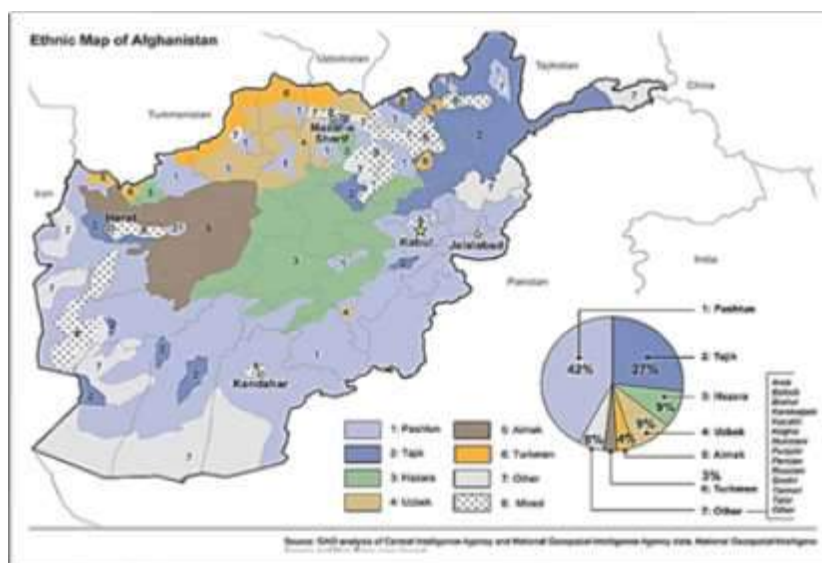
DISKUSI & ANALISA

Akar Kompleksitas

Sangat penting untuk memahami sejarah Afghanistan untuk dapat menganalisa akar permasalahan yang saat ini terjadi di negeri ini. Perspektif historis penting untuk digunakan dalam melihat akar permasalahan di Afghanistan. Mohsen Makhmalbaf dan Asne Sejesrtad menyebut budaya dan masyarakat Afghanistan sangat kompleks.² Keduanya juga menyimpulkan

sangat sulit mengenal masyarakatnya tanpa memahami karakteristik kehidupan sosio-budaya nya.

Kompleksitas Afghanistan salah satunya terkait dengan keberagaman suku yang mempengaruhi dinamika politik di negeri ini. Berdasarkan demografinya, masyarakat Afghanistan terbagi dalam beragam etnis. Etnis mayoritas adalah Pashtun, jumlahnya mencapai 42% dari keseluruhan populasi. Beberapa etnis lainnya yaitu Tajik (27%), Uzbek (9%), Hazara (9%), Aimaq (4%), Turkmen (3%), dan Baluch (2%). Masing-masing suku tersebut memiliki keberagaman budaya, bahasa, dan adat istiadat yang kokoh.



Gambar 1 . Sekilas Komposisi Etnis di Afghanistan

² Mohsen Makhmalbaf adalah penulis berkebangsaan Iran dan sutradara film "Kandahar." Asne Sejesrtad adalah seorang penulis dari Norwegia, salah satu karyanya adalah "The Bookseller of Kabul."

Keberagaman etnis di Afghanistan menjadi salah satu sumber konflik politik.³ Terdapat beberapa faktor yang memicu konflik antaretnis, antara lain: (1) adanya pembentukan hierarki etnis untuk menegaskan dominasi etnis Pashtun pada masa kepemimpinan Adur Rahman Khan; (2) batas-batas wilayah etnis seringkali berubah-ubah; dan (3) belum adanya kebijakan yang memadai untuk menjawab kebutuhan setiap kelompok.⁴ Ketegangan antar etnis inilah yang kemudian seringkali membuat konflik terjadi sampai beberapa dekade terakhir, baik di tingkat akar rumput maupun elite politiknya.

Etnisitas menyebabkan pengkotak-kotakan di Afghanistan. Loyalitas kepada etnis tertentu lebih bersifat dominan. Bahkan, semangat loyalitas kepada etnis tertentu lebih kuat dari ikatan lainnya, termasuk rasa nasionalitas kebangsaan. Hal ini menjadi lebih parah setelah isu etnisitas dimanfaatkan oleh kalangan elit politik dalam kontestasi perebutan kekuasaan. Etnisitas yang teramat kuat ini kerap disimpulkan bahwa bangsa

Afghanistan akan gagal mencapai terbentuknya sebuah “*national building*.”

Ketegangan etnis di Afghanistan kerap terjadi antara etnis Pashtun selaku mayoritas dengan tiga etnis lainnya, yakni: Uzbek, Tajik, dan Hazara. Etnis Pashtun terkonsentrasi di bagian Selatan dan Tenggara Afghanistan (berbatasan langsung dengan Pakistan). Kelompok ini menganggap diri mereka sebagai etnis dominan dan menginginkan preferensi khusus, meskipun jumlahnya kurang dari setengah populasi.

Taliban berharap dapat menyelesaikan masalah etnisitas dalam bingkai negara Islam Emirate. Namun, semangat Taliban ini juga tidak mudah diwujudkan. Taliban yang dibentuk Mullah Omar ini cenderung eksklusif dan ketat dalam menjalankan hukum syariah Islam. Perempuan-perempuan di Afghanistan juga diharuskan untuk mengikuti syariat-syariat Islam sesuai versi mereka. Diskriminasi terhadap perempuan memang menjadi isu ketika Taliban berkuasa. Taliban bahkan tidak segan-segan merusak gambar-gambar wanita di berbagai salon kecantikan di kota-kota besar termasuk Kabul. Gambar-gambar wanita dianggap bertentangan dengan syariat karena dianggap mengumbar aurat. Selain itu, perempuan di Afghanistan juga dilarang

³ Main Causes of Ethnic Conflict in Afghanistan and Solutions,
http://www.outlookafghanistan.net/editorialdetail.php?post_id=21283.

⁴ Ali Frishta. (2015). *Afghanistan: The Rise of Ethnic Consciousness Through History; A Comprehensive Overview of The Origin of The Afghan Conflict*.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssaar-438323>. Hlm. 2 dan 11

untuk mengikuti kuliah atau bekerja di universitas. Mereka baru diizinkan apabila 'lingkungan Islam' telah diciptakan. Aturan itu menjadi salah satu langkah dari Taliban untuk menciptakan pengecualian bagi perempuan dari kehidupan publik.⁵

Akar kompleksitas masalah di Afghanistan juga dipengaruhi oleh kuatnya peran kekuatan eksternal. Negeri ini telah sekian lama menjadi arena persaingan dan pertempuran kekuatan-kekuatan dunia. Misalnya pertarungan "*the Great Game*" antara Inggris dan Rusia pada abad 19. Pertarungan besar semacam ini sejatinya juga masih berlangsung dengan melibatkan negara-negara di kawasan, seperti konflik India-Pakistan, Rusia-AS, Iran-AS, Iran-Saudi dan masih banyak lagi. Hal tersebut menunjukkan bahwa Afghanistan secara berkelanjutan telah menjadi ajang *proxy-war* yang melibatkan berbagai pemain sesuai kepentingan nya masing-masing.

Pergantian kekuasaan di Afghanistan seringkali diiringi dengan kekerasan. Transisi kekuasaan muncul sebagai hasil dari sebuah perang dan pertumpahan darah. Selama tahun 1960-1990-an,

banyak pemimpin dan elit politik Afghanistan yang tewas dalam proses transisi kekuasaan. Fraksionasi etnis turut memberi pengaruh terhadap munculnya fenomena transisi yang sarat dengan kekerasan tersebut. Masyarakat Afghanistan terutama para elite politik mereka dengan demikian dapat dikatakan belum mampu menciptakan proses transisi kekuasaan yang damai.

Taliban Versi lama atau Baru?

Dunia internasional telah mengamati peristiwa perebutan kekuasaan oleh Taliban pada bulan Agustus 2021. Transisi kekuasaan ini dianggap dunia internasional tidak sah (inkonstituen) karena tidak melalui cara-cara damai, demokratis atau pemilihan umum. Masyarakat internasional lalu turut merasakan kekhawatiran bakal timbulnya perang saudara dan konflik berkelanjutan yang mengancam stabilitas Afghanistan maupun kawasan.

Psikologi dunia internasional memang masih trauma dengan kebrutalan dari Taliban saat berkuasa pada tahun 1990an. Para pemimpin dunia, khususnya negara-negara Barat pesimis, apriori, dan khawatir terkait ideologi radikal yang diusung Taliban. Kelompok ini terlanjur dicap sebagai kelompok teroris. Kemunculan Taliban dikhawatirkan dapat mendorong

⁵ Kompas.com. (28 September 2021). *Taliban Tak Lagi Izinkan Perempuan Afghanistan Mengajar atau Kuliah di Universitas*. Diakses dari <https://www.kompas.com/global/read/2021/09/28/205747370/taliban-tak-lagi-izinkan-perempuan-afghanistan-mengajar-atau-kuliah-di?page=all> pada 28/11/2021

gelombang radikalisme dan terorisme global. Kekhawatiran ini mendorong dunia internasional untuk mendesak Taliban agar membentuk pemerintahan yang inklusif, menghormati HAM, dan tidak diskriminatif terhadap kaum minoritas serta perempuan.

Pada tanggal 6 September 2021, pemerintahan Taliban mengumumkan struktur pemerintahan barunya setelah kurang lebih satu bulan menguasai Kabul. Beberapa tokoh senior Taliban tampil menjabat posisi strategis. Mullah Muhammad Akhund ditunjuk sebagai Perdana Menteri. Ia sebelumnya menjadi penasihat politik Mullah Omar, pendiri Taliban, dan pernah menduduki jabatan Menlu serta Wakil PM di tahun 1990an. Ia dianggap tokoh garis keras dan pernah masuk dalam daftar sanksi PBB. Sederetan tokoh seperti Molvi Muhammad Yaqoob (Menteri Pertahanan), Alhaj Mullah Sirajuddin Haqqani (Menteri Dalam Negeri), Mullah Hedayatullah Badri (Menteri Keuangan) dipandang sebagai sosok garis keras yang dapat mewarnai kebijakan pemerintah Taliban.⁶

Mayoritas sosok yang masuk di kabinet pemerintahan Taliban sebenarnya adalah

wajah-wajah lama. Mereka umumnya adalah tokoh-tokoh senior yang memiliki hubungan dekat dengan pendiri Taliban. Yang menarik, semuanya adalah laki-laki dan tidak satupun pos strategis yang diduduki perempuan. Kementerian Pemberdayaan Wanita (*Ministry of Women's Affairs Restructuring and Empowerment*) yang sebelumnya dibentuk di masa pemerintahan Asraf Ghani juga ditiadakan.

Pemerintah baru Taliban tetap identik dengan suku Pashun, meski tidak semuanya mendukung kelompok ini. Hal ini juga terlihat dalam komposisi anggota kabinet yang sebagian besar berasal dari suku Pashun. Hanya kurang lebih tiga tokoh dari suku Tajik dan Uzbek yang ditunjuk sebagai pejabat menteri. Komposisi ini makin menguatkan persepsi kalau pemerintah Taliban kurang inklusif dengan tidak melibatkan suku-suku minoritas dalam struktur pemerintahannya.

Reaksi Dunia Internasional

Dunia internasional cenderung skeptis, curiga dan bahkan berhati-hati untuk hanya membuka komunikasi dengan Taliban. Pendekatan "wait and see" yang bersifat pasif lebih dipilih sejumlah negara, seperti AS, Uni Eropa dan negara lainnya. Terdapat beberapa alasan dunia

⁶ Molvi Muhammad Yaqoob adalah putra Mullah Omar, pendiri kelompok Taliban. Alhaj Mullah Sirajuddin Haqqani adalah ketua Haqqani network yang dianggap berideologi radikal dan kelompok ini masuk daftar kelompok teroris oleh pemerintahan AS.

internasional bersikap hati-hati, bahkan “*anxious*” dengan Taliban.

Pertama, banyak negara masih memandang Taliban sebagai kelompok teroris karena memiliki hubungan dengan Al-Qaeda dan Osama bin Laden. Salah satu faksi di Taliban, yakni Haqqani Network bahkan masuk ke daftar kelompok teroris oleh AS dan PBB.⁷ Haqqani Network dianggap radikal karena berafiliasi tidak hanya dengan Al-Qaeda, melainkan juga dengan Intelegen Pakistan (ISI). Sarajuddin Haqqani yang ditunjuk sebagai Menteri Dalam Negeri diindikasikan memiliki hubungan erat dengan Haqqani Network. Oleh sebab itu menjadi wajar jika pandangan dunia internasional tentang Taliban sebagai kelompok teroris masih belum berubah.

Kedua, pemerintahan Taliban dianggap tidak sah karena berkuasa tanpa melalui mekanisme yang legal (pemilu). *Ketiga*, Taliban yang berkuasa saat ini dianggap sebagai kelanjutan dari bentuk Taliban lama (1990an). Masyarakat internasional masih menganggap Taliban belum berubah, di mana mereka dinilai masih belum moderat, inklusif, menghormati

HAM, dan melindungi kaum minoritas dan perempuan.

Engagement vs disengagement

Meski belum ada yang memberikan pengakuan, beberapa negara mulai membangun komunikasi dengan pemerintah Taliban atau melalui perwakilannya di Doha, Qatar. Pemerintahan China adalah salah satu negara yang cukup aktif membangun komunikasi dengan Taliban. Menlu Wang Yi melakukan pertemuan dengan Mullah Abdul Ghani Baradar di Doha tanggal 26 Oktober 2021. Sebelumnya, Menlu Wang Yi juga telah bertemu dengan Mullah Abdul Ghani Baradar di Tianjin pada tanggal 28 Juli 2018. Secara umum, pemerintah China bersedia untuk membantu proses pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah Afghanistan. Namun sebagai timbal baliknya, Taliban diharapkan tidak mendukung gerakan kelompok radikal Gerakan Islam Turkestan Timur (East Turkestan Islamic Movement/ETIM) yang dianggap sebagai kelompok teroris oleh Beijing. Beberapa alasan China merangkul Taliban dikaitkan dengan alasan keamanan dan ekonomi, termasuk Belt and Road Initiative (BRI) dan keberlanjutan China-Pakistan

⁷ Eltaf Najafizada, “The Taliban’s New cabinet Includes as U.S.-Designated Terrorist,” <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-09-07/taliban-say-new-government-to-be-announced-soon>,

Economic Corridor (CPEC) di Afghanistan.⁸

Setelah itu ada India yang membangun komunikasi politik dengan Taliban. India menilai Taliban sebagai kepanjangan tangan Pakistan selaku musuh bebuyutannya, sehingga mereka akan senantiasa bersedia membangun komunikasi yang baik. Diwakili Dubes nya di Qatar, Deepak Mittal telah menemui Mohammad Abbas Stanikzai selaku kepala Kantor Politik Taliban di Doha. Pertemuan ini diinisiasi Taliban dan berlangsung di Kedutaan Besar India pada 31 Agustus 2021. Dalam pertemuannya, Stanikzai meminta agar hubungan ekonomi, politik, dan budaya antara kedua negara tetap terjalin bahkan dapat ditingkatkan.

Rusia sebagai pemain penting di kawasan Asia Tengah juga telah menjalin komunikasi dengan Taliban. Melalui penyelenggaraan Konferensi Moskow pada tanggal 20 Oktober 2021, Rusia mengundang delegasi Taliban untuk membahas berbagai isu perkembangan di Afghanistan. Beberapa negara lain turut

hadir dalam pertemuan tersebut, seperti: China, India, Pakistan, Iran, dan lima negara bekas Uni Soviet. Rusia dalam pertemuan ini mencoba menyerukan bantuan PBB untuk Afghanistan.

Pada tanggal 12 September 2021, Menlu Qatar, Syekh Muhammad juga bertemu dengan Mullah Muhammad Hasan Akhund. Syekh Muhammad. Dalam pertemuan yang berlangsung di Kabul ini, Syekh Muhammad mendorong pemerintah Taliban bersifat inklusif dalam melakukan rekonsiliasi nasional dan mengantisipasi pertumbuhan terorisme. Qatar sejatinya menjadi negara yang cukup punya relasi dekat dengan Afghanistan. Perjanjian antara AS-Afghanistan yang membuat pasukan AS dipulangkan bahkan berlangsung di Qatar. Akhund menyampaikan terima kasih kepada Qatar.

Turki juga tekah melakukan kontak politik dengan Taliban, salah satunya yakni meminta berbagai golongan selain Taliban agar dimasukkan ke roda pemerintahan. Kemudian Turki juga membahas tentang upaya perlindungan pengungsi Afghanistan di Turki. Hal tersebut disampaikan Menlu Mevlut Cavosoglu kepada Menlu Afghanistan Amir Khan di Ankara tanggal 15 Oktober 2021. Amir Khan juga meminta dukungan Turki dalam

⁸ China mencoba mengembangkan Afghanistan agar dapat menunjang proyek China-Pakistan Economic Corridor (CPEC) sebagai bagian dari Belt Road Initiative (BRI). "Chinese officials and Taliban meet in Tianjin as US exits Afghanistan." <https://edition.cnn.com/2021/07/29/china/china-taliban-tianjin-afghanistan-intl-hnk/index.html>

hal investasi dan bantuan kemanusiaan, termasuk pemberdayaan perempuan.

Negara yang intensif melakukan kontak dengan Taliban salah satunya adalah AS. Perwakilan AS dan Taliban bertemu di Doha tanggal 9-10 Oktober 2021. Mereka membahas tentang tindak lanjut perjanjian pada bulan Februari dan isu terorisme. Meskipun demikian, Taliban menyatakan mereka tidak ingin menerima bantuan anti-terorisme dari AS. Pihak AS juga meminta kepada Taliban agar memudahkan para warga negara Amerika Serikat dan warga negara asing lainnya saat ingin meninggalkan Afghanistan.

Tantangan Multi Sektor

Masalah yang dihadapi bangsa Afghanistan sangat begitu kompleks. Tidak hanya gangguan atau instabilitas keamanan, konflik internal dan terorisme, tetapi negeri ini sekian lama juga dibelit berbagai masalah sosial, ekonomi dan teknis lainnya. Perang yang telah berlangsung lebih dari dua dekade menghancurkan berbagai sektor kehidupan. Infrastruktur seperti jalan, irigasi dan sarana produksi hancur karena perang. Kondisi ini menyebabkan kekeringan dan kelangkaan pangan. Akibatnya, sektor pertanian mengalami kerugian dan kemiskinan menjadi meningkat. Fenomena kemiskinan itu

terjadi dalam skala besar karena sekitar 70% warga Afghanistan tinggal di daerah pedesaan atau lahan pertanian, dan sekitar 61% pendapatan warga berasal dari sektor pertanian.⁹

Berbagai laporan dari lembaga internasional seperti UNHCR dan *International Crisis Group* (ICR) menyebut kondisi Afghanistan makin memburuk setelah satu bulan pemerintahan Taliban. Selain mandegnya aktivitas ekonomi (ekspor-import), pemerintah Taliban menghadapi krisis dukungan dunia internasional. Belum ada negara yang secara resmi memberikan pengakuan kepada pemerintah Taliban. Beberapa organisasi dunia seperti Bank Dunia dalam hal ini juga menanggukkan bantuan atau pinjaman kepada pemerintah Taliban.

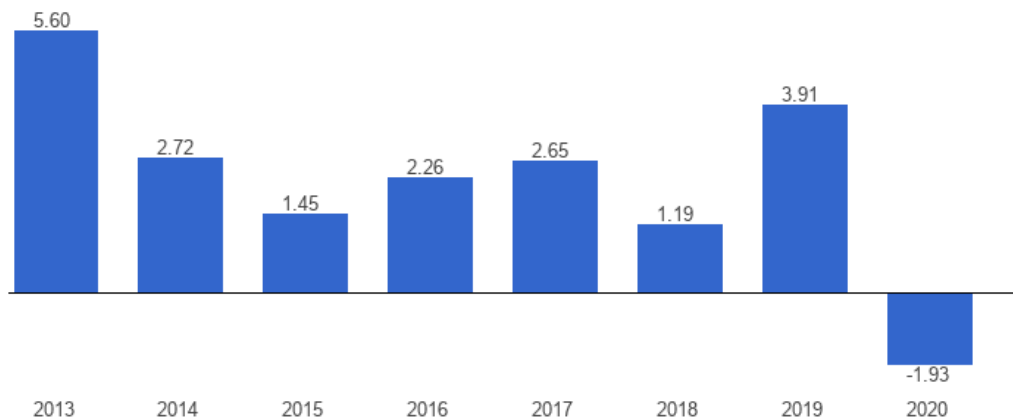
Ketergantungan Bantuan Internasional

Afghanistan merupakan salah satu negara yang telah bergantung pada bantuan internasional. Selama dua dekade terakhir (2001-2021), pemerintah Afghanistan mengandalkan bantuan asing untuk menjalankan roda pemerintahannya. Mandegnya sektor industri dan produksi membuat perekonomian negara menjadi

⁹ Unlocking the Potential of Agriculture for Afghanistan's Growth, <https://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/publication/unlocking-potential-of-agriculture-for-afghanistan-growth>.

rentan, serta membuat ketergantungan dengan dana internasional turut menjadi cukup tinggi. Pertumbuhan ekonomi rata-rata Afghanistan selama sepuluh tahun terakhir juga cukup rendah, sekitar 2-3%.

Masalah pandemi COVID-19 makin memperburuk perekonomian nasional Afghanistan. Sektor kesehatan kewalahan menangani warga yang terinfeksi. Menteri kesehatan, Ahmad Jawad Osmani menyatakan jutaan warga telah terpapar



*Sumber: *Afghanistan: Economic Growth*. Diakses dari https://www.theglobaleconomy.com/Afghanistan/economic_growth/ (pada 28/11/2021)

Gambar 3 . Grafik Pertumbuhan Ekonomi Afghanistan (2013-2020)

Data dari Bank Dunia menunjukkan 42,9% PDB Afghanistan pada tahun 2020 berasal dari bantuan dana internasional.¹⁰ Amerika Serikat, Uni Eropa dan organisasi multinasional adalah donatur utama. Saat Taliban berkuasa, AS menghentikan seluruh bantuan ekonomi. Pemerintah AS malah membekukan asset bank sentral Afghanistan (Da Afghanistan bank) senilai US\$ 9 miliar yang disimpan di AS. Absennya dana internasional ini menjadi tantangan bagi Taliban dalam membangun Afghanistan.

tanpa mendapat perawatan yang memadai.¹¹

Selama tahun 2001-2021, tercatat ada sekitar 51.613 warga Afghanistan yang meninggal akibat konflik, ribuan luka-luka dan 2,6 juta orang menjadi pengungsi. Angka tersebut mendorong PBB mengkategorikan Afghanistan sebagai negara terbesar ketiga dengan jumlah warga terlantar terbanyak di dunia setelah Suriah dan Venezuela.¹² PBB kemudian

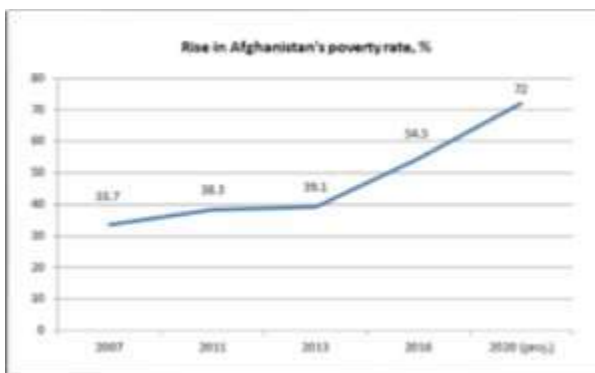
¹⁰ The World Bank

¹¹ Andrew Quilty, "Afghanistan's Unseen Covid Crisis," <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/afghanistan-s-unseen-covid-crisis>.

¹² <https://www.unhcr.org/refugee-statistics>.

memperingatkan bakal makin banyak pengungsi yang meninggalkan Afghanistan jika situasi politik dan ekonominya memburuk.

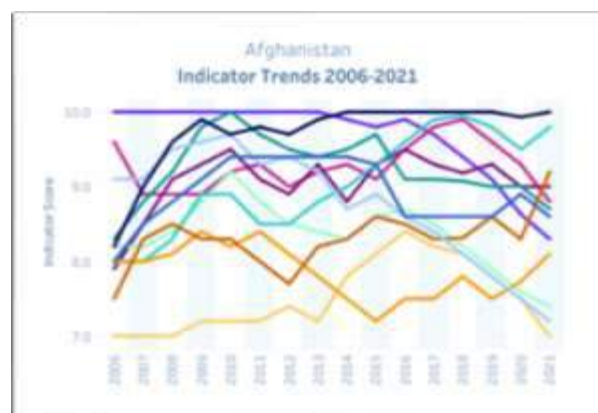
Kemiskinan adalah salah satu permasalahan akut di Afghanistan. PBB memperkirakan 72% warga Afghanistan hidup di bawah garis kemiskinan nasional pada tahun 2020. Angka ini menjadikan Afghanistan sebagai negara paling miskin di dunia. Situasi itu tentu akan membuat catatan kemiskinan di Afghanistan memburuk, karena garis kemiskinan di Afghanistan sempat tercatat terus meningkat dari tahun 2007-2016 sebagaimana digambarkan melalui grafik di bawah.



Gambar 4 . Grafik Tingkat Kemiskinan di Afghanistan

Konflik yang berlangsung di Afghanistan selama dua dekade memang telah menghancurkan berbagai aspek kehidupan. Berbagai laporan Lembaga

internasional menyimpulkan kalau Afghanistan mengalami permasalahan kompleks. Pemerintahan Taliban dalam hal ini dipastikan bakal menghadapi berbagai tantangan sulit dalam menjalankan kekuasaannya. Jika krisis ekonomi tidak ditangani dengan baik, maka kemungkinan terjadinya krisis kemanusiaan menjadi besar. Mereka harus menemukan solusi untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada.



*Sumber: <https://fragilestatesindex.org/country-data/>

Gambar 5 . Grafik Nilai Indikator Afghanistan

Seperti laporan Bank Dunia, PBB dan lembaga internasional lainnya, data Fragile State Index (FSI) juga menunjukkan suramnya nasib Afghanistan. Penghitungan data FSI ini makin menegaskan kalau Afghanistan menghadapi berbagai tantangan yang

begitu kompleks. Berbagai segi perekonomian negara ini hancur dikarenakan konflik yang berlanjut dalam beberapa dekade. Pada tahun 2021, indeks kerentanan Afghanistan berada di angka 102.1. Skor ini menempatkan Afghanistan sebagai negara ke-9 dengan tingkat kerentanan tertinggi di dunia, setelah Yaman, Sudan Selatan, Chad, Sudan, Republik Afrika Tengah, Kongo, Suriah, dan Somalia.

Adapun beberapa variabel yang menunjukkan tingkat kerentanan yang akut seperti di Afghanistan adalah aspek ekonomi dan kesenjangan ekonomi (*economic inequality*). Kedua variabel ini menunjukkan trend 'memburuk' (*worsening*). Pelayanan publik (*Public service*) juga semakin memburuk dikarenakan permasalahan ekonomi yang juga makin menurun.

Afghanistan: Ancaman Krisis Kemanusiaan

Afghanistan saat ini terancam atau bahkan telah masuk dalam fase krisis kemanusiaan. Negeri yang telah tercabik-cabik perang ini menghadapi permasalahan besar terkait keberlangsungan hidup rakyatnya. Mandegnya aktivitas ekonomi mulai menimbulkan berbagai masalah sosial, seperti kelangkaan bahan makanan dan

logistik lainnya. Harga bahan makanan mulai naik di tengah makin menurunnya daya beli masyarakat. Sebagai contoh, harga bensin meningkat hingga 75%, lalu sayuran meningkat hingga 50%, dan peningkatan harga kebutuhan dasar lainnya. Kondisi ekonomi yang memburuk juga menyebabkan langkanya peredaran uang di masyarakat. Terkait kelangkaan peredaran uang ini, pemerintah Taliban memutuskan untuk tidak mengizinkan warganya menarik uang di bank di atas US\$ 200 per minggu.¹³ Peraturan ini menyebabkan antrean panjang di bank. Selain itu, pasukan dan milisi Taliban dilaporkan juga belum mendapatkan gaji dalam bulan terakhir ini.

Sekjen PBB, Antonio Guterres menyatakan bahwa krisis kemanusiaan telah terjadi di Afghanistan. Pernyataan tersebut dikeluarkan pada tanggal 13 September 2021 dalam pertemuan High-Level Ministerial Meeting on Humanitarian Situation. Guterres juga menyerukan penggalangan bantuan kemanusiaan senilai lebih dari US\$ 600 juta untuk 11 juta warga Afghanistan hingga akhir tahun 2021. Sejauh ini, Guterres telah mengamankan komitmen pemberian

¹³ Limited to 20,000 Afs per week, <https://www.msn.com/en-in/money/topstories/chaos-outside-banks-in-kabul-as-money-withdrawal-limited-to-20000-afs-per-week/videos/ar-AANT1Zw>.

bantuan senilai US\$ 1 milyar untuk membantu Afghanistan.

PBB melalui laporannya menunjukkan ada peningkatan *vulnerability* di Afghanistan setelah sekian lama mengalami perang dan kekerasan konflik. Laporan PBB juga menyebutkan bahwa sekitar 97% populasi Afghanistan akan hidup di bawah garis kemiskinan dalam pemerintahan Taliban. Sebelum Taliban mengambil alih kekuasaan, sekitar 72% penduduknya padahal sudah hidup dibawah garis kemiskinan. Ketua UNHCR, Filippo Grandi menyebutkan akan melakukan asesmen terkait bantuan kemanusiaan untuk 3,5 juta pengungsi Afghanistan, termasuk di dalamnya sekitar 500 ribu pengungsi pada tahun ini.

Selain menghadapi instabilitas keamanan, Afghanistan di bawah pemerintahan Taliban juga mengalami berbagai masalah pelik seperti kekeringan, krisis bahan makanan dan pandemi Covid-19. Berdasarkan laporan *Global Hunger Index* (GHI) tahun 2020, Afghanistan berada di ranking terendah nomor 99 dari 107 yang menghadapi bahaya kelaparan. Skor GHI Afghanistan mencapai 30,3, sehingga masuk pada kategori serius.¹⁴ Terkait

pandemi Covid, lebih dari 150 ribu kasus tercatat pada tahun 2021. Potensi bertambahnya jumlah kasus juga masih cukup besar. Hal itu tentu akan semakin menjerumuskan Afghanistan ke situasi yang lebih terpuruk.

Peran Indonesia di Afghanistan

Bagaimana kebijakan luar negeri Indonesia terkait perkembangan politik di Afghanistan? Apa kepentingan dan sikap pemerintah Indonesia terhadap Taliban sebagai penguasa baru Afghanistan? Berbagai pertanyaan ini penting untuk dicarikan jawabannya agar perumusan kebijakan luar negeri Indonesia sesuai kepentingan nasionalnya.

Pemerintah Indonesia pada dasarnya telah sekian lama menjalin hubungan persaudaraan yang dekat dengan Afghanistan. Melalui politik luar negeri “bebas dan aktif,” Indonesia menganggap Afghanistan sebagai negara sahabat. Terlebih, kedua negara juga sebelumnya terlibat aktif dalam Gerakan Non-Blok. Saat terbentuknya pemerintahan Afghanistan (2001-2014), pemerintah Indonesia menjalin hubungan bilateral yang erat serta memberikan beberapa bantuan teknis pembangunan. Hubungan ini makin erat saat Presiden Asraf Ghani

¹⁴

<https://www.globalhungerindex.org/afghanistan.html>
Kategori *low* (kurang dari 9,9), *moderate* (10.00-19,9),

serius (20.0-34,9), *alarming* (35.0-49,9) dan *extremely alarming* (lebih besar dari angka 50.0)

menggantikan Hamid Kharzai. Di masa pemerintahan Asraf Ghani, Presiden Joko Widodo bahkan sempat melakukan kunjungan kenegaraan di Kabul pada bulan Januari 2018.

Pemerintahan Indonesia telah berusaha menjadi mediator untuk mengakhiri konflik internal antara pemerintah Afghanistan dengan Taliban.¹⁵ Tidak saja berperan sebagai penengah (*peace broker*), pemerintah Indonesia juga meyalurkan berbagai bantuan teknis dan pembangunan, seperti komitmen senilai US\$ 10 juta untuk membantu kegiatan pemberdayaan perempuan, perbaikan tata kelola, pembinaan UMKM, dan bantuan teknis lainnya. Indonesia juga telah mendirikan masjid dan rumah sakit di Kabul sebagai bentuk persahabatan dan dukungan kepada rakyat Afghanistan.

Saat Taliban berkuasa kembali bulan Agustus 2021, Pemerintah Indonesia juga aktif mendorong terwujudnya perdamaian dan stabilitas politik. Indonesia menekankan penyelesaian politik harus dilakukan melalui pendekatan *Afghan-owned, Afghan-led*. Selain itu, pemerintah Indonesia juga mendorong pemerintah Taliban agar menghormati HAM serta

perlindungan perempuan dan minoritas. Sejalan dengan harapan terbentuknya stabilitas keamanan, Indonesia juga mendorong agar Taliban tidak mengizinkan beroperasinya organisasi teroris di tanah Afghanistan.

Indonesia sebenarnya tidak memiliki kepentingan terselubung (*vested interest*) di Afghanistan. Hal ini ditekankan Menlu Retno Marsudi yang menyebut kalau Pemerintah Indonesia hanya ingin terciptanya perdamaian dan stabilitas di negara itu. Sejalan dengan harapan tersebut, Indonesia juga mendorong agar pemerintah Taliban dapat menunjukkan komitmen kepada dunia internasional.

Diplomasi untuk mengatasi krisis kemanusiaan (*humanitarian diplomacy*) di Afghanistan dapat terus dilakukan pemerintah Indonesia. Sebelumnya, dalam Pertemuan Tinggi Tingkat Menteri PBB Tentang Situasi Kemanusiaan pada tanggal 13 September 2021, Menteri Retno Marsudi menyampaikan bahwa Indonesia akan memberi dana sebesar 3 juta US dolar untuk membantu masalah kemanusiaan di Afghanistan. Bantuan tersebut nantinya akan disalurkan melalui mitra lokal yang terpercaya.¹⁶ Adanya

¹⁵ Presiden Republik Indonesia Joko Widodo pernah mengunjungi Kabul pada bulan Januari 2018 untuk bertemu Asraf Ghani

¹⁶ Indonesia Provides US\$ 3 Million Aid for Afghanistan: Minister of Foreign Affairs, <https://setkab.go.id/en/indonesia-provides-us-3->

bantuan seperti itu menunjukkan bahwa Indonesia tetap akan berusaha menjaga relasi persaudaaan dengan warga Afghanistan. Meski telah memindahkan misi diplomatiknya dari Kabul, Indonesia tetap harus memantau dan terlibat dalam upaya pemberian bantuan kemanusiaan kepada rakyat Afghanistan.

Meski berjarak jauh dengan Afghanistan, Indonesia tetap berupaya agar stabilitas di negara itu terbentuk. Guncangan keamanan di Afghanistan tidak hanya berdampak bagi negara-negara kawasan, namun juga bagi dunia internasional, termasuk Indonesia. Setidaknya ada dua alasan mengapa Indonesia berkepentingan agar Afghanistan tumbuh menjadi negara yang aman, damai dan stabil. *Pertama*, Indonesia ingin agar radikalisme dan terorisme tidak berkembang di Afghanistan. Jika kelompok teroris berkembang, maka aktivitas terror tersebut akan berpotensi menjalar ke Indonesia. Sebagaimana pengalaman teror di Indonesia tahun 1990-2000an, banyak pelaku bom di tanah air sebelumnya pernah belajar atau mengikuti pelatihan militer pada kelompok-kelompok radikal di Afghanistan. Maka dari itu Indonesia berupaya agar tidak tercipta ruang aman (*safehaven*) bagi

kelompok radikal maupun teroris untuk berkembang di Afghanistan. *Kedua*, Indonesia berpotensi akan menerima limpahan pengungsi Afghanistan, meskipun Indonesia bukan menjadi negara tujuan utama. Limpahan pengungsi ini dapat terjadi akibat krisis kemanusiaan dan instabilitas politik yang terjadi.

KESIMPULAN

Masih terlalu dini untuk menyimpulkan Taliban telah berubah menjadi Taliban Baru (*New Taliban*) dengan predikat moderat, inklusif, menghormati HAM, kaum minoritas dan wanita. Namun, terlalu awal juga untuk menilai Taliban gagal mewujudkan komitmennya. Terkait hal ini, masyarakat internasional perlu memberikan waktu untuk dilakukannya proses dan transformasi politik yang dilakukan Taliban. Lalu, dunia internasional juga harus terus memonitor bahkan mendorong Taliban untuk menepati komitmen-komitmen politiknya sesuai hukum dan nilai-nilai internasional.

Pemerintah Taliban dipastikan akan menghadapi tantangan-tantangan sulit dalam menjalankan pemerintahannya. Kondisi Afghanistan masih jauh dari perdamaian dan stabilitas keamanan. Konflik internal, gangguan keamanan, dan potensi instabilitas kedepannya masih menghantui Afghanistan. Hal ini

million-aid-for-afghanistan-minister-of-foreign-affairs/

diperparah dengan masih kompleksnya permasalahan yang dihadapi, seperti kemiskinan, masalah pengungsi, pandemi Covid-19 dan berbagai masalah kronik lainnya.

Namun, suka atau tidak, Pemerintah Taliban adalah penguasa di Afghanistan. Taliban mengontrol sebagian besar wilayah Afghanistan, memiliki kekuatan militer layaknya seperti negara dan menentukan kebijakan yang berdampak langsung bagi rakyat Afghanistan. Masih banyak negara yang saat ini memutuskan untuk “*wait and see*.” Negara-negara Barat cenderung skeptis, curiga bahkan menerapkan langkah kebijakan “*disengagement*” dengan Taliban. Namun, pendekatan “*wait and see*” tersebut tidaklah harus bersifat pasif, sebaliknya harus dapat bersifat “*constructive engagement*.”

Pendekatan politik dapat menjadi salah satu opsi bagi dunia internasional meski tidak harus dengan pemberian pengakuan diplomatik. Kebijakan unilateral yang kontraproduktif seperti pemberian sanksi ekonomi atau hukuman lainnya tampaknya kurang efektif. Kebijakan sepihak ini justru hanya dapat memperburuk kondisi krisis yang dialami warga Afghanistan. Dengan kata lain, dunia internasional harus tetap memberi perhatian dan bantuan karena makin bergolaknya Afghanistan dapat

menjalar ke negara-negara tetangga, atau bahkan lebih luas lagi. Indonesia pada saat yang bersamaan perlu juga untuk mengantisipasi krisis di Afghanistan yang mendorong membanjirnya pengungsi dari Afghanistan.

Sejarah mengajarkan bahwa bangsa Afghanistan perlu belajar dari masa lalunya. Sejarah juga mengajarkan bahwa tidak ada satupun kekuatan asing yang dapat menguasai negeri ini. Artinya, Pemerintah Taliban perlu belajar dari sejarah ini. Mereka perlu melibatkan kelompok-kelompok etnis lain jika ingin membentuk pemerintahan yang inklusif, kuat dan didukung dunia internasional. Pemerintah Taliban dalam hal ini perlu memberi komitmen tinggi pada proses pembagian kekuasaan (*power sharing*). Mereka harus senantiasa menjaga moderasi, inklusivitas, toleransi dan pembangunan nasional. Jika tidak, maka konflik berkepanjangan kemungkinan besar masih akan terus terjadi. Dan, yang paling menderita sebagai korban perang adalah rakyat Afghanistan sendiri.

Kepercayaan atau dukungan masyarakat dunia saat ini sangat dibutuhkan Taliban. Indonesia sebagai bagian dari masyarakat dunia perlu terus mengambil peran. Peran ini tentunya tidak hanya harus melalui *first track diplomacy*, namun juga dapat

melibatkan pihak kedua (*second track*), selain melalui forum multilateral di PBB maupun OKI. Kebijakan “*constructive engagement*” oleh komunitas internasional harus ada sebagai upaya kolektif untuk menginisiasi, mendorong dan menciptakan perdamaian yang langgeng di Afghanistan.

Daftar Referensi

BBC News. (2021 Juli 9). *Afghanistan: What has Happened to Violence, Poverty and Women's Education?* Diakses dari <https://www.bbc.com/news/56779160> pada 28/10/2021

Choudhury, Saheli Roy. (2021 September 1). India Holds First Formal Talks with the Taliban in Qatar. *CNBC*. Diakses dari <https://www.cnbc.com/2021/09/01/india-holds-first-formal-talks-with-the-taliban-in-doha-qatar.html> pada 29/10/2021

CNN Indonesia. (2021 Oktober 24). Taliban Raih Banyak Dukungan di Pembicaraan Moskow. *CNN Indonesia*. Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20211023191037-120-711421/taliban-raih-banyak-dukungan-di-pembicaraan-moskow> pada 29/10/2021

Crossley, Gabriel; Ryan, Woo; Elgood, Giles & Maclean, William. (2021 Oktober 25). Senior Chinese Diplomat to Meet Taliban Interim Gov't on Qatar Trip. *Reuters*. Diakses dari <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/senior-chinese-diplomat-meet-taliban-interim-government-qatar-2021-10-25/> pada 29/10/2021

Dikarma, Kamran & Christiyarningsih. (2021 Oktober 9). Pertama Kali Usai Penarikan Pasukan, Taliban dan AS

Bertemu. *Republika*. Diakses dari https://www.republika.co.id/berita/r0ph2v459/pertama-kali-usai-penarikan-pasukan-taliban-dan-as-bertemu_pada_29/10/2021

Frishta, Ali. (2015). *Afghanistan: The Rise of Ethnic Consciousness Through History; A Comprehensive Overview of The Origin of The Afghan Conflict*. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-438323>.

Global Economy. (2021). *Afghanistan: Economic Growth*. Diakses dari https://www.theglobaleconomy.com/Afghanistan/economic_growth/ pada 28/11/2021

Jaramaya, Rizky & Firmansyah, Teguh. (2021 Oktober 27). Menlu China dan Pejabat Tinggi Taliban Bertemu di Doha. *Republika*. Diakses dari https://www.republika.co.id/berita/r1m7oj377/menlu-china-dan-pejabat-tinggi-taliban-bertemu-di-doha_pada_29/10/2021

Larsen, Henrik. (2021 Juli 14). Misreading Afghan Ethnic Conflicts Cost Two Decades and Trillions of Dollars. *The Hill*. <https://thehill.com/opinion/international/562961-misreading-afghan-ethnic-conflicts-cost-two-decades-and-trillions-of>

Massoud, Ahmad. (2021 Agustus 18). Opinion: The mujahideen resistance to the Taliban begins now. But we need help. *Washingtonpost.com*

Nadira, Fergi & Christiyarningsih. (2021 Oktober 15). Bertemu Taliban, Turki Desak Pemerintahan Inklusif. *Republika*. Diakses dari https://www.republika.co.id/berita/r0zy5c459/bertemu-taliban-turki-desak-pemerintahan-inklusif_pada_29/10/2021

Naz, Samra dan Zafar Nawaz Jaspal. (2018). *Afghanistan in the Snare of*

External Power Struggle, *Strategic Studies*, 38(3), pp. 22-39

Pristiandaru, Danur Lambang (2021 September 13). Menlu Qatar Bertemu PM Interim Afghanistan Era Taliban, Ini yang Dibahas. *Kompas.com*. Diakses dari <https://www.kompas.com/global/read/2021/09/13/060154070/menlu-qatar-bertemu-pm-interim-afghanistan-era-taliban-ini-yang-dibahas?page=all> pada 29/10/2021

Pristiandaru, Danur Lambang. (2021 September 28). Taliban Tak Lagi Izinkan Perempuan Afghanistan Mengajar atau Kuliah di Universitas. *Kompas.com*. Diakses dari <https://www.kompas.com/global/read/2021/09/28/205747370/taliban-tak-lagi-izinkan-perempuan-afghanistan-mengajar-atau-kuliah-di?page=all> pada 28/11/2021

Quilty, Andrew. (2020 Agustus 12). Afghanistan's Unseen Covid Crisis. *The Interpreter*. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/afghanistan-s-unseen-covid-crisis>.

Sekretariat Kabinet RI. (2021 September 14). *Indonesia Provides US\$ 3 Million Aid for Afghanistan: Minister of Foreign Affairs*, <https://setkab.go.id/en/indonesia-provides-us-3-million-aid-for-afghanistan-minister-of-foreign-affairs/>

The Fund for Peace. *Fragile States Index*. <https://fragilestatesindex.org/country-data/>

UNHCR. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics>.

INDONESIA SEABED MINERAL ACT: Urgensi dan Arah Pengaturan

Marsudi Triatmodjo, Agustina Merdekawati, dan Nugroho Adhi Pratama

Fakultas Hukum - Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia

Abstrak

Indonesia belum memiliki regulasi nasional yang mengatur mengenai *Area* (*seabed mineral act*). Hal ini menimbulkan beberapa permasalahan khususnya berkaitan dengan terhambatnya peran Indonesia berkaitan dengan akses penambangan di *Area*. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang akan merumuskan bagaimana urgensi dan arah pengaturan *seabed mineral act* Indonesia dimasa mendatang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Indonesia sudah seharusnya segera membentuk *seabed mineral act* khususnya dalam rangka percepatan partisipasi Indonesia di *Area*. Mengenai arah pengaturannya sendiri Indonesia harus mengacu pada hukum internasional dan juga praktik negara-negara di dunia dengan mempertimbangkan pula kepentingan nasionalnya.

Kata Kunci: *Seabed mineral act*, Indonesia, *Area*

LATAR BELAKANG

Indonesia memiliki hak untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi sumber daya mineral di *Area* (UNCLOS, 1982: Article 133). Hak tersebut didasarkan pada prinsip *common heritage of mankind* (CHM) yang diatur dalam Article 136 Part XI the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS 1982). Rezim hukum CHM memberikan kesempatan partisipasi yang seluas-luasnya bagi negara di dunia untuk memanfaatkan sumber daya mineral di *Area* berdasarkan mekanisme kontrol yang dalam hal ini dilakukan oleh International Seabed Authority (Edward Gungtrip, 2017). Hingga tahun 2021, setidaknya terdapat 31 kontrak aktif yang melakukan eksplorasi di *Area* (ISA, 2021).

Indonesia merupakan salah satu negara yang aktif berperan di ISA. Dalam beberapa kesempatan, Indonesia menjadi salah satu Dewan ISA dalam hal ini pada grub C dan E (ISA, 2021). Grub C terdiri dari empat negara anggota ISA yang merupakan pengekspor utama dari kategori mineral-mineral yang memiliki kandungan sama dengan mineral yang berasal dari *Area*. Sedangkan Grub E terdiri dari delapan belas anggota ISA dengan mekanisme "prinsip distribusi geografis yang adil" dimana Indonesia mewakili kawasan geografis Asia-Pasifik. Dengan bergabungnya Indonesia dalam dewan ISA, tentu Indonesia memiliki peran yang cukup

signifikan terutama dalam pembentukan hukum mengenai *Area* di level internasional.

Namun *sayangnya* posisi strategis Indonesia dalam ISA tersebut tidak diikuti dengan peran aktif Indonesia dalam pemanfaatan (pertambangan) *Area* baik sebagai kontraktor maupun Negara sponsor. Ketiadaan hukum domestik yang mengatur mengenai *Area* atau disebut sebagai *seabed mineral act* diduga menjadi salah satu alasan akan asbennya peran Indonesia tersebut (Ilham Putuhena, 2019). Terhambatnya implementasi Article 153 UNCLOS 1982 "mekanisme penerbitan sponsor" merupakan salah satu implikasinya.

Pasal 153 (4) UNCLOS 1982 sendiri menyatakan bahwa "...*States Parties shall assist the Authority by taking all measures necessary to ensure such compliance in accordance with Article 139...*". Penjabaran terkait dengan hal tersebut dijelaskan dalam Annex III, Article 4 (4) of UNCLOS 1982 "*The sponsoring State or States shall, pursuant to Article 139, have the responsibility to ensure, within their legal systems, ...*". Dari kedua pasal tersebut, terlihat bahwa diksi "*shall*" sendiri menunjukkan adanya *seabed mineral act* merupakan kewajiban dari negara yang ingin menerbitkan sponsor bagi suatu pihak khususnya berkaitan dengan "responsibility

to ensure compliance and liability for damage" sebagaimana Article 139 UNCLOS 1982 (Bryan Garner, 1999).

Pengaturan secara khusus dalam hukum domestik juga untuk memastikan "*effective control*" dari negara bersangkutan kepada kontraktor yang di sponsori tersebut. Selain itu, hukum nasional-lah yang juga memberikan batasan mengenai badan hukum yang berhak mengajukan sponsor, yang dalam hal ini hubungan tersebut dalam hukum internasional dikenal sebagai "*a direct link*" atau biasa juga disebut sebagai "*a genuine connection*" (D. French, 2011).

Menyadari pentingnya eksistensi *seabed mineral act*, pada tahun 2011 Dewan ISA meminta Sekretaris Jenderal untuk menyiapkan laporan tentang undang-undang, peraturan dan tindakan administratif yang diadopsi oleh Negara-negara sponsor dan anggota ISA lainnya sehubungan dengan kegiatan di *Area* (ISA, 2011). Pada tahun 2012, Dewan menjadikan masalah tersebut sebagai poin pembahasan tetap dalam agendanya dan meminta Sekretaris Jenderal untuk menyiapkan laporan terbaru setiap tahun.

Merujuk pada berbagai pertimbangan tersebut, ketiadaan hukum domestik seakan akan "mematikan" kesempatan bagi calon kontraktor yang ingin terlibat secara aktif

dalam pemanfaatan *Area* termasuk kontraktor yang berasal dari Indonesia. Pihak-pihak tersebut tidak bisa langsung meminta izin kepada ISA mengingat memang penerbitan izin baik eksplorasi maupun eksploitasi haruslah mendapatkan sponsor dari suatu negara. Sisi penting kehadiran Indonesia *seabed mineral act* ini juga dipicu telah adanya tawaran negara yang ingin mengajukan kerja sama dalam eksplorasi dan eksploitasi penambangan di *Area*, salah satunya kontraktor dari Polandia.

Pada akhirnya ketiadaan Indonesia *seabed mineral act* tersebut seakan menjadikan Indonesia absen dalam kewajiban internasionalnya khususnya berkaitan dengan kewajiban *due diligence* kegiatan pertambangan di *Area* yang dalam hal ini bisa dilakukan Indonesia melalui mekanisme sponsor mendistorsi keaktifan Indonesia dalam ISA dimana hal tersebut sudah menjadi agenda utama untuk di implementasikan ke masing-masing anggota ISA. Dengan demikian, menyadari bahwa mineral di *Area* merupakan sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui dan juga melihat bahwa negara berkembang seperti Indonesia mendapatkan afirmasi dari hukum internasional, artikel ini akan menguraikan "bagaimana urgensi dan arah instrumen kebijakan yang tepat khususnya bagi Indonesia berkaitan dengan *seabed mineral act* di masa mendatang".

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian *normative*. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Cara pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik studi kepustakaan (*literature research*). Metode analisis dilakukan dengan metode analisis sintesis. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan cara interpretasi untuk memahami maksud suatu peraturan dan sumber hukum lainnya

DISKUSI DAN ANALISIS

1. Urgensi Pengaturan *Seabed Mineral Act*

Pembentukan *seabed mineral act* bukanlah hal baru dimana sebelum adanya UNCLOS 1982, beberapa negara di dunia sudah memiliki *seabed mineral act*. *Seabed Mineral Act* sendiri dapat dimaknai sebagai seperangkat regulasi nasional yang mengatur mengenai bagaimana suatu negara dapat berpartisipasi khususnya dalam penambangan di *Area*. *Seabed mineral act* sendiri merupakan salah satu bentuk implementasi dari kewajiban *due diligence* dimana secara tidak langsung memberikan kewajiban bagi negara yang nantinya berpartisipasi dalam penambangan di *Area* untuk memiliki *National Legislation*.

Untuk melihat perkembangan sejarah pembentukan *seabed mineral act* oleh negara-negara, maka penulis akan mengacu pada periodisasi yang dilakukan ISA. **Periode pertama** mengacu pada undang-undang yang diadopsi pada tahun sebelum 1980. Instrumen pertama tersebut misalnya US Deep Seabed Hard Mineral Resource Act of 1980, yang menyediakan “*an interim procedure for the orderly development of hard mineral resources in the deep seabed pending adoption of an international regime*”. Undang-undang tersebut memberikan skema untuk pengaturan penambangan Area, antara lain melarang eksplorasi mineral kecuali dilisensikan oleh Amerika Serikat atau diizinkan oleh perjanjian internasional yang berlaku untuk Amerika Serikat. Undang-undang serupa pada periode pertama ini juga diadopsi oleh negara-negara lain seperti Jerman, Inggris, Prancis, Jepang, dan Italia. Pada periode tersebut, tentunya regulasi mengenai Area masih bersifat sementara dan belum memiliki status hukum yang jelas mengingat rezim hukum internasional mengenai Area sendiri belumlah terbentuk. **Periode kedua** mengacu pada undang-undang yang diadopsi setelah berlakunya UNCLOS 1982 dan sebelum dikeluarkannya Advisory Opinion of the Seabed Chamber of the ITLOS 2011. Negara yang kemudian membentuk *seabed mineral act* pada

periode ini meliputi Rusia, Jerman, New Zealand, dan Ceko. Pada periode tersebut, negara-negara mulai mempertimbangkan mengenai rezim hukum Area seperti keberlakuan prinsip *Common Heritage of Mankind* (CHM) dan masih tahap awal dalam pembentukan mekanisme teknis penambangan itu sendiri mengingat draf regulasi baik eksplorasi maupun eksploitasi masih belum terbentuk.

Periode ketiga mengacu pada undang-undang yang diadopsi atau diubah setelah penerbitan Advisory Opinion of the Seabed Chamber of the ITLOS pada tahun 2011 (AO ITLOS 2011). Dalam hal ini, negara-negara mulai mempertimbangkan mengenai sejauh mana pengaturan dan tanggung jawab dari negara-negara khususnya berkaitan dengan keperluan sponsor. Termasuk dalam periode ini adalah negara-negara seperti: Belgia, Fiji, Inggris (amandemen), Tonga, Tuvalu, Singapura, Nauru, China, Kiribati, dan Prancis (ISA, 2021). Dari periodisasi tersebut, terlihat bahwa *seabed mineral act* merupakan praktik negara yang sudah lama di praktikkan sebagai payung hukum atas hubungan kontraktor dan Negara sponsor dalam pemanfaatan Area.

Kemudian, merujuk dalam rezim hukum *a quo*, urgensi adanya *seabed mineral act* berkaitan dengan kepentingan suatu negara

yang ingin menggunakan mekanisme sponsor. Sebagaimana diatur dalam Pasal 153 UNCLOS 1982, negara sponsor berkewajiban untuk memiliki instrumen hukum domestik guna memastikan kepatuhan dari kontraktor dalam kegiatan di *Area*. Dari 22 kontrak eksploitasi yang ada, 19 negara sudah memiliki hukum domestik mengenai *Area* yang sudah didepositkan dalam database ISA. Negara-negara tersebut adalah Kuba, Ceko, Russia, China, Jepang, Perancis, Jerman, Nauru, Tonga, Belgia, UK, Kiribati, Singapura, Cook Island, Jamaika, Brazil, India, dan Korea (ISA, 2021). Sedangkan untuk ketiga negara lain yang belum memiliki *seabed mineral act* adalah Bulgaria, Slovakia, dan Polandia.

Praktik negara tersebut menunjukkan bahwa mayoritas negara-negara yang ingin mengelola *Area* baik menggunakan mekanisme sponsor maupun dikelola oleh negara bersangkutan secara langsung sudah memiliki hukum domestik mengenai *Area*. Dari praktik negara tersebut juga dapat disimpulkan bahwa meskipun *seabed mineral act* memiliki peran, namun masih banyak negara peserta UNCLOS 1982 yang belum mengimplementasikannya bahkan termasuk Negara-negara yang secara aktif sudah berpartisipasi dalam pemanfaatan di *Area*. Kondisi ini dikarenakan pengaturan mengenai *Area* merupakan pengaturan yang cukup kompleks, negara-negara

nampaknya masih memerlukan waktu adaptasi untuk mengerti dan mengejawantahkannya dalam hukum domestik (Michael Lodge, 2018). Ketidadaan mekanisme pemberlakuan sanksi kepada Negara yang tidak memiliki *seabed mineral act* juga turut berkontribusi kurang massifnya Negara mengusahakan segera terbitnya *seabed mineral act*.

Hingga saat ini juga belum ada regulasi yang secara *expressive verbis* mengatur pencantuman kewajiban penerbitan *seabed mineral act* sebagai syarat dapat diprosesnya kontrak antara kontraktor dengan ISA. ISA melalui ISBA/17/C/20 justru lebih mengedepankan ajakan dan mekanisme laporan tahunan untuk meninjau negara mana saja yang sudah memiliki hukum domestik terkait *Area*.

Situasi paska penerbitan AO ITLOS 2011 berbeda, negara-negara yang belum mengajukan permohonan eksplorasi pun telah menunjukkan minatnya untuk memiliki *seabed mineral act*. Beberapa Negara bahkan telah berhasil menerbitkan *seabed mineral act* misalnya Republic Ecuador, Federated States of Micronesia, Fiji, Georgia, Guyana, Kenya, Mexico, Netherlands, New Zealand, Nigeria, Niue, Oman, Pacific Island Region, United States of America, dan Zambia. Situasi ini makin menegaskan betapa pentingnya *seabed*

mineral act baik bagi negara yang sudah berperan aktif maupun negara yang masih memiliki rencana untuk berperan aktif di kemudian harinya.

AO ITLOS 2011 menyatakan bahwa kepemilikan *seabed mineral act* bukanlah kewajiban namun justru hak yang akan membawa keuntungan bagi Negara tersebut (ITLOS, 2011):

"The Convention requires the sponsoring State to adopt, within its legal system, laws and regulations and to take administrative measures that have two distinct functions, namely, to ensure compliance by the contractor with its obligations and to exempt the sponsoring State from liability."

Arti penting *seabed mineral act* bagi negara-negara baik yang akan maupun yang sudah melakukan kegiatan di Area, adalah sebagai berikut:

a. Kepastian Hukum Kegiatan di Area

Praktik negara menunjukkan bahwa pengaturan mengenai *seabed mineral act* memberikan kepastian hukum mengenai beberapa klausula dalam hal ini khususnya pembentukan mekanisme untuk pengawasan aktif terhadap kegiatan kontraktor yang disponsori dan untuk koordinasi antara kegiatan Negara sponsor dan ISA. Dari komparasi yang penulis lakukan dari *seabed mineral act* negara-

negara, ditemukan pola pembentukan sebagai berikut: (1) negara-negara yang mengatur mengenai secara rinci seperti Nauru, Kiribati, Tonga dan Cook Island, (2) negara – yang tidak mengatur klausula secara rinci seperti Ceko, Jerman dan Singapura. (3) negara-negara yang sudah memiliki namun pada pengaturannya tidak spesifik misalnya Cuba, India, Mexico, Montenegro, Nigeria, Niue, Oman dan Zambia (ISA, 2021). Disparitas pengaturan yang tampak dari praktik negara-negara tersebut menunjukkan bahwa UNCLOS memberikan kebebasan kepada setiap negara untuk mengatur detail materi apa yang akan diatur dalam *seabed mineral act*.

Aplikasi *seabed mineral act* dalam praktik di Nauru, terlihat bahwa *seabed mineral act* berfungsi untuk mempromosikan tata kelola yang baik dengan membentuk Nauru Seabed Mineral Authority yang akan bertanggung jawab untuk memantau dan mengelola keterlibatan Nauru dengan kegiatan mineral dasar laut. Pendapatan yang dihasilkan oleh lembaga dan kontrak sponsor yang ada, akan diberikan ke dalam "*Seabed Minerals Fund*" yang ditetapkan oleh Undang-Undang, yang akan dikelola untuk kepentingan masyarakat Nauru (SPC EU, 2015). Sementara aplikasi *seabed mineral act* dalam praktik di Kiribati menunjukkan bahwa *seabed mineral act* telah menjadi payung hukum dalam jaminan

perlindungan lingkungan selama pemanfaatan Area. (Tearinaki Tanielu, 2013).

Dengan demikian, terlihat bahwa kepastian hukum yang ada diharapkan dapat memberikan tambahan manfaat khususnya dalam hal ekonomi bagi masyarakat negara bersangkutan dan juga perlindungan lingkungan dalam kegiatan pertambangan di Area agar sesuai dengan hukum internasional yang ada.

b. Kewajiban "Due Dilligence"

Adanya *seabed mineral act* juga menghindarkan pertanggung jawaban negara jika dikemudian hari ditemukan bahwa kontraktor yang disponsornya melakukan pelanggaran hukum internasional yang mengakibatkan kerusakan sebagaimana Annex III Article 4 (4) UNCLOS 1982 yang menyatakan bahwa,

"A sponsoring State shall not, however, be liable for damage caused by any failure of a contractor sponsored by it to comply with its obligations if that State Party has adopted laws and regulations and taken administrative measures which are, within the framework of its legal system, reasonably appropriate for securing compliance by persons under its jurisdiction."

Pasal tersebut menunjukkan pentingnya peran hukum domestik dalam kegiatan di Area dimana harus dibentuk instrumen

hukum yang "cukup tepat/*reasonably appropriate*" mampu untuk mengontrol pihak sponsor dalam kegiatan di Area agar sesuai dengan hukum internasional. Adapun mengenai ukuran "*reasonably appropriate*" sendiri, ITLOS menyimpulkan bahwa hal tersebut lebih kepada kewajiban "*due diligence*", bahwa Negara-negara sponsor harus melakukan "upaya terbaik/*best possible effort*" dalam mengambil langkah-langkah yang "*reasonably appropriate*", yang harus terdiri dari undang-undang (*seabed mineral act*), peraturan (aturan pelaksana), dan tindakan administratif. Lebih lanjut, mengenai klausula minimal dan bagaimana pembentukannya sendiri, ITLOS membebaskan kepada masing-masing negara untuk mengatur berdasarkan karakteristik dan kebutuhan negara-negara tersebut yang dalam hal ini dijelaskan bahwa: "*The sponsoring State may find it necessary, depending upon its legal system, to include in its domestic law provisions that are necessary for implementing its obligations under the Convention*" (ITLOS, 2011).

Adapun batasan mengenai pengaturannya *seabed mineral act* harus tetap sesuai dengan hukum internasional dalam hal ini rezim hukum Area sebagaimana diatur dalam Annex III, article 21, paragraph 3, UNCLOS 1982 yang menyatakan bahwa;

"No State Party may impose conditions on a contractor that are inconsistent with Part XI. However, the application by a State Party to contractors sponsored by it, or to ships flying its flag, of environmental or other laws and regulations more stringent than those in the rules, regulations and procedures of the Authority adopted pursuant to article 17, paragraph 2(f), of this Annex shall not be deemed inconsistent with Part XI."

Negara-negara yang pada intinya adalah kepanjangan dari ISA dalam mengelola mineral yang merupakan warisan seluruh umat manusia/CHM juga dalam menentukan seberapa *reasonably appropriate*, negara sponsor harus mempertimbangkan, secara objektif, pilihan-pilihan yang relevan dengan cara yang masuk akal, relevan dan kondusif untuk kepentingan umat manusia secara keseluruhan. Ia harus bertindak dengan itikad baik/*good faith*, terutama ketika tindakannya cenderung merugikan kepentingan umat manusia secara keseluruhan. Dalam hal ini Setiap kegagalan di pihak Negara sponsor untuk bertindak secara wajar dapat di persoalkan di hadapan Seabed Dispute Chamber ITLOS berdasarkan pasal 187 (b) (i) UNCLOS 1982 *"The Seabed Disputes Chamber shall have jurisdiction under this Part and the Annexes relating thereto in disputes with respect to activities in the Area..."*.

c. Kewajiban Implementasi UNCLOS 1982 dan Implementing Agreement 1994

Merupakan prinsip dasar hukum internasional bahwa suatu Negara pihak pada suatu perjanjian internasional harus memastikan bahwa hukum dan praktik domestiknya konsisten dengan apa yang disyaratkan oleh perjanjian tersebut (James Mwandha, n.d). Negara yang telah menyatakan keterikatannya pada perjanjian internasional wajib melaksanakan isi perjanjian internasional tersebut dengan *good faith* (itikad baik) sebagaimana diatur dalam Article 26 the Vienna Convention on the Law of Treaties 1969 (VCLT). Pemenuhan kewajiban tersebut harus diposisikan secara aktif, artinya negara harus melakukan suatu tindakan atau langkah-langkah yang konkrit untuk melaksanakan isi perjanjian internasional (Aminoto dan Merdekawati, 2015). Selain itu dalam Article 27 VCLT juga menegaskan bahwa tidak dimungkinkan menggunakan alasan pemenuhan hukum nasional untuk menanggukkan pelaksanaan dari sebuah treaty, kecuali alasan penangguhan sesuai dengan Article 46 VCLT. Mempertimbangkan pada ketentuan-ketentuan diatas dapat disimpulkan bahwa secara tidak langsung hukum internasional mengamanahkan tiap negara untuk kemudian mengimplementasikan atau mengharmonisasikan perjanjian

internasional dalam hukum domestik negara masing-masing dengan iktikad baik. Indonesia sendiri sudah meratifikasi UNCLOS pada 1986 dan Impelementation Agreement 1994 pada tahun 2000. Dengan demikian, sudah selayaknya Indonesia juga turut serta mengimplementasikan ketentuan mengenai *Area* dalam hukum domestiknya mengingat UNCLOS 1982 sendiri yang merupakan *law-making treaty* yang bersifat *package-deal*, sehingga sudah selayaknya ratifikasi UNCLOS dibarengi dengan harmonisasi hukum domestik secara penuh (Hugo Caminos, 1985).

Mengenai urgensi adanya *seabed mineral act* khususnya bagi Indonesia, selain dari pada dua hal diatas adalah berkaitan dengan a) posisi indonesia seabagi negara berkembang dan b) politik luar negeri Indonesia sebagai poros maritim dunia c) sumber daya alam di *Area* merupakan non-renewable resources.

a. Posisi Indonesia sebagai negara berkembang

Dalam rezim hukum mengenai *Area*, prinsip CHM dalam Article 136 UNCLOS 1982 nyatanya memang memberikan afirmasi bagi negara-negara berkembang. Afirmasi sebagaimana dimaksud tersebut termuat dalam berbagai Article, seperti pada Article 148 UNCLOS 1982 yang menyatakan

bahwa: "*The effective participation of developing States in activities in the Area shall be promoted as specifically provided for in this Part, having due regard to their special interests and needs.*"

Lebih lanjut, perhatian yang sama juga terdapat dalam Article 150 dan 152 (2) di mana dalam ketentuan tersebut dijelaskan bahwa pelaksanaan kegiatan di *Area* harus mempertimbangkan negara berkembang, serta otorita (dalam hal ini ISA) dalam hal pemberian pertimbangan wajib memberikan "berat pertimbangan" terhadap negara berkembang khususnya *landlocked states* dan *geographically disadvantaged states*.

Selain jaminan yang diberikan sebagaimana dibahas di atas, UNCLOS 1982 serta turunannya juga memberikan afirmasi-afirmasi lain. pemberian afirmasi pada pengaturan terkait aktivitas di *Area* pada UNCLOS 1982 dipandang sebagai terobosan—terutama dalam mengakomodasi negara berkembang (Rongxing Guo, 2017). Dalam kodifikasi hukum laut internasional saat ini, afirmasi terhadap negara berkembang dalam kegiatan pemanfaatan di *Area* tak hanya terdapat dalam UNCLOS 1982, namun terdapat pula pada peraturan-peraturan yang terkait dengannya seperti dengan Implementation Agreement 1994 serta dalam tiga buah *mining code* yang dikeluarkan oleh ISA. Dalam keseluruhan

pengaturan tersebut, bentuk afirmasi yang didapatkan oleh negara berkembang meliputi:

- 1) Akses khusus terhadap reserved *Area.*, dengan demikian, Indonesia dapat kemudian mengelola *Area-Area* khusus yang memang dicandangkan hanya untuk negara berkembang dan/atau *enterprise*.
- 2) Hak atas Pelatihan. Indonesia dalam hal ini dapat mengoptimalkan sumber daya manusianya untuk kemudian mendapatkan pelatihan-pelatihan dari negara-negara maju yang sudah berkontrak dengan ISA.
- 3) Hak terhadap akses teknologi pertambangan. *Enterprise* dan negara berkembang diberikan kesempatan untuk mendapatkan asistensi dari ISA berupa fasilitasi.

Dengan manfaat Indonesia sebagai negara berkembang tersebutlah, maka kesempatan untuk mengelola *Area* seharusnya dapat di maksimalkan oleh Indonesia.

b. Politik Luar Negeri Indonesia sebagai Poros Maritim Dunia

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yang memiliki potensi untuk menjadi Poros Maritim Dunia. Hal ini sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 tahun 2017 tentang Kebijakan Kelautan Indonesia. Dalam

bagian menimbang sendiri secara jelas dinyatakan bahwa "bahwa pengelolaan sumber daya kelautan dilakukan dalam rangka mewujudkan cita-cita Indonesia sebagai Poros Maritim Dunia dan dalam upaya memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat". Merujuk pada cita-cita tersebut, maka wajar bagi Indonesia untuk segera melakukan percepatan pengelolaan *Area* demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pengelolaan *Area* akan memberikan benefit berupa tambahan pemasukan Indonesia khususnya sektor mineral dan juga *bergaining position* Indonesia dalam politik luar negeri mengingat belum banyak negara yang "berani" mengelola *Area* hingga tahun 2021 ini. Pengelolaan *Area* secara langsung juga sekaligus meneguhkan politik luar negeri Indonesia dimana dalam level diplomasi Indonesia sudah sering menjadi dewan ISA (ISA, 2021).

c. Sumber Daya Alam di Area merupakan Non-Renewable Resources

Adapun mekanisme penambangan di *Area* adalah menggunakan mekanisme penambangan nodul/batuan, dimana nodul tersebut terdiri dari:

- 1) Nodul polimetalik (*polymetallic nodules*) yang akan menghasilkan mineral mangan, nikel, tembaga, kobalt, dan molibdenum (Kathryn

Milner, 2018). Terregulasi dalam *Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area*. Diadopsi tanggal 13 July 2000 (ISBA/6/A/18 tanggal 4 October 2000).

- 2) Sulfida polimetalik (polymetallic sulphides) yang akan menghasilkan kandungan tembaga yang tinggi dengan pengayaan seng, emas dan perak. Terregulasi dalam *Regulations on prospecting and exploration for polymetallic sulphides in the Area*. Diadopsi tanggal 7 May 2010 (ISBA/16/A/12/Rev.1 tanggal 15 November 2010).
- 3) Lempengan kobalt ferromangan (cobalt-rich ferromanganese crusts) yang akan menghasilkan kandungan mangan, besi, dan beragam trace metal (kobalt, tembaga, nikel, dan platinum). Terregulasi dalam *Regulations on Prospecting and Exploration for Cobalt-rich Ferromanganese Crusts in the Area*. Diadopsi tanggal 27 July 2012 (ISBA/18/A/11 tanggal 22 Oktober 2012)

Mineral-mineral yang dihasilkan oleh nodul tersebut merupakan jenis mineral yang tidak dapat diperbaharui dimasa mendatang (Van Nijen, 2019). Dengan demikian, pemanfaatan yang berlebih akan

menimbulkan pasokannya yang semakin menipis pula.

Dengan adanya kontrak 31 eksplorasi saat ini, menandakan bahwa negara-negara di dunia seakan sudah mulai berlomba untuk memanfaatkan sumber daya yang ada di *Area* (ISA, 2021). Indonesia yang hingga saat ini bahkan belum memiliki instrumen domestik, seharusnya mulai mempertimbangkan percepatan regulasi mengenai hal tersebut. Pertimbangan bahwa sumber daya alam yang ada merupakan sumber daya alam yang tidak dapat di perbaharui, kendatipun nantinya akan ada mekanisme *equity benefit sharing*, namun pada akhirnya hanya negara-negara yang secara aktif mengelola *Area* sesegera mungkin yang diuntungkan dengan rezim hukum yang demikian ini.

2. Rekomendasi Arah Pengaturan Seabed Mineral Act

Dalam perkembangannya, Indonesia melalui Kementerian Koordinasi berencana untuk menerbitkan pengaturan mengenai penambangan di *Area* (Sora Lokita, 2021). Untuk mendukung rencana implementasi tersebut, maka dalam penelitian ini akan mencoba merumuskan rekomendasi yang bisa digunakan Indonesia dalam pembentukan *seabed mineral act* berdasarkan pada hukum internasional dan praktik-praktik negara lain. Mengenai

cakupan pembahasan, isu yang dapat dikembangkan dalam hal ini adalah 1) seperti apa produk hukum yang sesuai dengan *seabed mineral act* dan 2) klausula seperti apa yang akan di atur oleh Indonesia. Mengenai bentuk *seabed mineral act* mendatang, berdasarkan perkembangannya Indonesia saat ini berdasarkan persyataan dari Kemenkomarves bahwa Indonesia akan menggunakan produk hukum Peraturan Presiden. Hal tersebut didasari pada beberapa pertimbangan yakni 1) pembentukan Perpres merupakan langkah awal dimana kedepannya diharapkan menjadi *trigger* regulasi lain mengenai *Area*, dan 2) pembentukan Perpres lebih mudah dibandingkan dengan pembentukan Undang-Undang (Sora Lokita, 2021).

Namun demikian, pembentukan *seabed mineral act* melalui Pepres sejatinya memiliki beberapa permasalahan. Pertama, merujuk pada hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3) dimana dijelaskan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia meliputi: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan

Pemerintah (PP); e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dari konstruksi tersebut menurut Bagir Manan dapat di ilhami beberapa prinsip bahwa peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (Bagir Manan, 2000). Lebih lanjut, terlihat bahwa Perpres dalam hal ini kedudukannya adalah dibawah baik itu UU maupun PP. Ketiadaan regulasi pada tingkat UU maupun PP menjadikan implementasi Perpres menjadi bermasalah mengingat tidak ada dasar hukum yang kuat pada level baik UU maupun PP. Kendatipun memang dimungkinkan dalam hal ini Pembentukan Peraturan Presiden untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah atau Perpres Mandiri, regulasi yang lebih umum sudah selayaknya dibentuk mengingat regulasi mengenai *Area* memiliki klausula yang cukup komprehensif untuk diatur.

Kedua, sebagaimana Pasal 15 UU P3, hanya UU, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dapat memuat ketentuan pidana. Dengan demikian, dipilihnya Perpres tentu akan membatasi ruang lingkup pengaturan dalam *seabed mineral act*. Regulasi seperti yang dipraktikkan di Kiribati misalnya yang dalam

hal ini memiliki pengaturan mengenai *offence* menjadi tidak dapat terimplementasi dengan dipilihnya Perpres. Dalam hal ini dijelaskan bahwa *"In respect of an offence punishable by a fine only, if the court finds that the offence was committed by that person wilfully, recklessly, corruptly or for the purpose of personal gain, that person is liable to imprisonment for a period of up to 7 years."*

Namun demikian, dengan pertimbangan percepatan pengelolaan Area, Perpres yang akan diterbitkan seyogyanya mencukupi dalam hal ini diharapkan kedepannya akan memancing stakeholders lain untuk kemudina membuat produk perundangan mengenai Area secara lebih komprehensif. Langkah awal pembentukan Perpres juga dirasa mencukupi sebagai *trigger* baik oleh regulator maupun kepada masyarakat Indonesia adar kemudian menyadari pentingnya peran aktif Indonesia di Area.

Selanjutnya, mengenai klausula yang sekiranya diatur dalam *seabed mineral act* sendiri dapat merujuk pada beberapa pertimbangan. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa pengaturan dalam hukum internasional sejatinya memembeaskan negara untuk mengatur seperti apa *seabed mineral act* asalkan sesuai dengan hukum internasional. Namun demikian, berdasarkan kajian ISA yakni

"Comparative Study of the Existing National Legislation on Deep Seabed Mining" dan juga *guideline-guideline* yang diterbitkan oleh ISA dapat di rumuskan *common element* dalam pembentukan *seabed mineral act*. Klausula-klausula tersebut meliputi (ISA, 2021):

- a) *Purposes and objectives*
- b) *General principles*
- c) *National competent authorities*
- d) *Requirements for prospecting*
- e) *Licencing regime for activities in the Area*
- f) *Rights, obligations and responsibility/liability of a licensee/sponsored party/contractor*
- g) *Role and responsibilities of the sponsoring State*
- h) *Monitoring, supervision and inspection*
- i) *Marine environmental protection*
- j) *Data and information*
- k) *Financial arrangements*
- l) *Offences and penalties*
- m) *Due regard to other users of the marine environment*
- n) *Objects of an archaeological or historical nature*
- o) *Rights of other States*
- p) *Dispute settlement*
- q) *Terms and interpretation*
- r) *Implementing regulations and guidelines*
- s) *Cooperation mechanisms with the Authority*

Dari 19 *common element* pengaturan *seabed mineral act* tersebut, dalam penelitian ini penulis tidak akan menguraikan permasing-masing melainkan akan menjeleaskan 4 (empat) kaidah penting meliputi peran partisipasi negara,

kelembagaan, mekanisme penerbitan sponsor, alih teknologi dan ilmu pengetahuan, dan lain-lain.

Peran Partisipasi Negara

Dalam UNCLOS 1982, mengenai peran partisipasi negara di *Area* terdiri dari 3 (tiga) yakni terkait dengan peran negara sebagai anggota ISA, peran aktif dalam penambangan, dan riset ilmiah kelautan. Mengenai peran negara sebagai anggota ISA dalam hal ini lebih kepada penekanan kewenangan khususnya dalam hal negara sebagai *assembly* dan *council*. Kewenangan sebagai pembentuk regulasi teknis hingga persetujuan rencana produksi suatu kontraktor menjadi perhatian tersendiri walaupun dalam *seabed mineral act* nantinya peran tersebut tidak perlu diatur secara rinci dikarenakan peran pertama demikian akan lebih berfokus pada kerangka domestik dan bukan politik diplomasi internasional.

Peran kedua adalah aktif dalam penambangan *Area* atau sebagai kontraktor. Pasal 153 UNCLOS 1982 dapat dianalisis mengenai 3 (tiga) pihak yang kemudian dapat dimaknai terlibat langsung dalam kegiatan di *Area* yang dalam hal ini penulis mengkategorisasikannya menggunakan pendekatan demikian yakni: *the Enterprise*, *State Directly*, dan *Sponsored Entities*.

Mengenai Peran serta negara secara langsung atau *State* sederhananya adalah negara secara langsung juga dapat menjadi pihak dalam pengelolaan *Area*. Contoh demikian dapat ditemukan dalam kontrak eksplorasi dengan ISA dengan Korea, India, Rusia, dan Polandia. Lebih lanjut, dalam mekanisme *sponsor entities* negara dalam hal ini adalah sebagai pihak yang akan menerbitkan *certificate of sponsorship* yang merupakan salah satu syarat apabila pihak swasta ingin memanfaatkannya.

Dan peran ketiga adalah berkaitan dengan riset ilmiah kelautan (*marine scientific research*). Kendatipun sebagaimana Article 143 UNCLOS 1982 peran demikian adalah "hak" suatu negara, namun demi mendukung adanya kajian yang mendalam baik dilakukan oleh pemerintah maupun pihak swasta mengenai sumber daya mineral di *Area* demi percepatan partisipasi Indonesia, maka sudah selayaknya Indonesia bisa kemudian memanfaatkan hak tersebut dengan optimal dengan dukungan regulasi yang ada kedepannya. Beberapa negara yang fokus mengatur riset ilmiah kelautan mengenai *Area* adalah Tonga, Nauru, dan Kiribati. Kepastian hukum demikian juga akan memberikan kemudahan bagi pihak-pihak yang secara prosedural ingin melaksanakan riset ilmiah kelautan mengenai *Area*. Dengan demikian, maka sudah selayaknya dalam regulasi

kedepan Indonesia, ketiga peran diatas dijadikan pertimbangan agar kemudian terjadi peran yang komprehensif yang diharapkan memang akan memberikan percepatan partisipasi Indonesia dalam pemanfaatan Area.

National Competent Authorities/ Kelembagaan

National competent authority disebut juga lembaga nasional yang berwenang mengenai kegiatan di Area. Dalam hal ini terdapat penyebutan lain yang sejatinya lebih universal yakni *National Authority* yang dipakai secara umum untuk menyebut lembaga tersebut seperti halnya yang dilakukan oleh negara-negara yang meletakkan fungsi kelembagaan tersebut dalam kementerian dalam negeri eksisting seperti halnya China, Belgia, Ceko, Jerman, Jepang, dan UK (Chelsea Zhaoxi, 2020). Namun demikian, praktik lain negara yang memiliki lembaga nasional sering kali menyebut sebagai *Seabed Mineral Authority* seperti halnya Nauru, Tonga, Cook Island, dan Kiribati. Fungsi utama dari *National Authority* yang harus dijamin dalam *seabed mineral act* adalah memastikan tanggung jawab negara khususnya dalam pengelolaan Area yang dalam hal ini dikelola oleh negara itu sendiri atau menggunakan mekanisme sponsor. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 153, paragraf 4, UNCLOS 1982 menyatakan

bahwa kewajiban negara sesuai dengan pasal 139 Konvensi mensyaratkan “mengambil semua tindakan yang diperlukan untuk memastikan” kepatuhan oleh kontraktor yang disponsori.

Adapun dalam hal pengaturan di Indonesia, sebagaimana penjelasan oleh pihak Kemenkomarves berdasarkan hasil wawancara penulis adalah nantinya akan meletakkan fungsi *national authority* ini kepada kementerian eksisting dengan tidak membentuk lembaga khusus yang menangani Area. Dengan demikian, dapat kemudian diatur dalam *seabed mineral act* Indonesia kedepan mengenai wewenang apa saja dan bagaimana mekanisme kerja sama antar lembaga eksisting yang ada tersebut khususnya dalam hal penerbitan izin bagi kontraktor dan mekanisme pengawasan.

Dalam wawancara tersebut juga dijelaskan bahwa pengaturan mengenai kelembagaan akan di fokuskan pada pemberian wewenang aktif kepada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (Kemen ESDM) yang akan memiliki kewenangan untuk menerbitkan *certificate of sponsorship* yang dalam hal ini merupakan peran utama dari *national authority* (Kemenkomarves, 2021). Namun demikian unsur kementerian lain juga tetap akan diberikan kewenangan khususnya terkait dengan mekanisme *check*

and ballance dimana dalam Perpres eksisting akan diatur mengenai kewenangan Menteri ESDM untuk memberikan penugasan kepada kementerian lain misalnya untuk mekanisme peninjauan Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL) kementerian ESDM akan bekerja sama dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) sedangkan untuk urusan *geospatial* akan bekerja sama dengan Badan Informasi Geospasial (BIG). Lebih lanjut, rancangan Perpres tersebut juga akan membentuk sebuah tim koordinasi antar kementerian dengan Kemenkomarves yang akan menjadi *leading sector* untuk membahas isu strategis mengenai peran aktif Indonesia di *Area*. Selain dalam hal perizinan, unsur kelembagaan dalam rancangan Perpres juga akan membahas mengenai percepatan riset ilmiah kelautan dimana hal tersebut diharapkan akan banyak kajian mengenai *Area* untuk Indonesia dimana dalam hal ini Badan Riset dan Inovasi Nasional Republik Indonesia (BRIN) akan menjadi *leading sector* dalam hal riset ilmiah kelautan tersebut (Kemenkomarves, 2021, wawancara).

Meninjau rancangan Perpres tersebut, adapun catatan yang penulis sampaikan meliputi 2 (dua) catatan meliputi:

Pertama, Simplifikasi Birokasi. Tujuan utama adanya *seabed mineral act* adalah

tentunya meningkatkan partisipasi negara baik itu dilakukan oleh negara melalui kementerian atau pun pihak swasta dalam pemanfaatan *Area*. Maka dari itu, birokrasi yang sederhana dan cepat sudah selayaknya dimiliki mengingat apabila meninjau dalam rezim birokrasi perizinan pertambangan yang ada. Perlu dipertimbangkan untuk membentuk tim koordinasi antar kementerian agar memudahkan kerjasama baik penerbitan izin maupun pembahasan isu-isu strategis mengenai *Area*. Praktik pembentukan tim koordinasi sejatinya belum pernah dilakukan oleh negara-negara di dunia dalam hal pemanfaatan *Area*. Namun demikian, dengan adanya Kemenkomarves sebagai Kementerian Koordinasi, sudah selayaknya pembentukan tim tersebut bukan suatu halangan dimana pada akhirnya Kemenkomarves yang kemudian menjadi ketua pengarah tim tersebut.

Kedua, Pergeseran Paradigma Keterwakilan ISA oleh Kementerian Luar Negeri. Pada awal pembentukan rezim hukum *Area*, keterwakilan lembaga nasional bercorak diplomatis tentu menjadi penting khususnya dalam peletakan asas-asas umum dalam pemanfaatan *Area*. Hal ini dapat dilihat dari komposisi keterwakilan negara dalam pembentukan UNCLOS 1982 yang mayoritas tentu adalah Kementerian Luar Negeri. Namun demikian, dengan

rezim hukum pembahasan yang mulai mengarah kepada teknis pertambangan seperti halnya *draft exploitation* yang memiliki klausula mengenai *royalti*, *best environmental practices*, hingga peraturan teknis mengenai *mining*, sudah selayaknya untuk kemudian mempertimbangkan keterwakilan kementerian lain di dalam perwakilan Indonesia terhadap ISA. Kementerian dengan Kapasitas terkait *mining* ataupun memiliki cakupan pengetahuan juga terkait dengan investasi dan ekonomi haruslah di pertimbangkan untuk menggantikan Kemenlu dalam pembahasannya terkait *draft exploitation* maupun regulations di ISA kedepannya.

Mekanisme Penerbitan sponsor

Penerbitan sponsor merupakan mekanisme dukungan negara terhadap kontraktor yang akan melakukan penambangan di *Area* sebagaimana Article 4 (3) Annex III UNCLOS 1982 "*Each applicant shall be sponsored by the State Party of which it is a national*". Dalam penerbitan sponsor tersebut maka negara yang menerbitkan dianggap sebagai negara yang bertanggung jawab melalui hukum domestiknya untuk membantu ISA dalam mengawasi kegiatan kontraktor di *Area*. Dalam mengatur terkait penerbitan sponor, perlu diperhatikan

beberapa konsep dasar yang berkaitan dengan rezim hukum *Area* yang dalam hal ini terdiri dari:

1) *Pembedaan tahapan Prospecting, Exploration, dan Exploitation*

Dalam proses pertambangan di *Area*, baik UNCLOS 1982, dan peraturan turunannya memberikan pembagian tahapannya dalam hal *Prospecting, Exploration, dan Exploitation*. *Prospecting* sendiri merupakan tahapan "*the search for deposits of polymetallic nodules (mineral) in the Area, including estimation of the composition, sizes and distributions of deposits of polymetallic nodules and their economic values, without any exclusive rights*". Dari pengertian tersebut dapat dilihat bahwa tahap *prospecting* sendiri esensinya merupakan tahap pencarian mineral yang belum terfokus pada suatu *Area* (cakupan *Area* masih cukup luas) dimana tahapan tersebut meliputi perkiraan komposisi, ukuran dan distribusi endapan nodul polimetalik (*nodule polymetallic/mineral*) dan nilai ekonominya, tanpa hak eksklusif apa pun. Hak eksklusif dalam Article 16 Annex III UNCLOS 1982 sendiri dapat dimaknai bahwa:

"...accord the operator the exclusive right to explore and exploit the Area covered by the

plan of work in respect of a specified category of resources and shall ensure that no other entity operates in the same Area for a different category of resources in a manner which might interfere with the operations of the operator...".

Tahap selanjutnya adalah *Exploration*. Dalam *Mining Code*, *Exploration* didefinisikan sebagai:

"the searching for deposits of polymetallic nodules in the Area with exclusive rights, the analysis of such deposits, the use and testing of recovery systems and equipment, processing facilities and transportation systems and the carrying out of studies of the environmental, technical, economic, commercial and other appropriate factors that must be taken into account in exploitation"

Dari pengertian tersebut, terlihat bahwa tahap *exploration* sejatinya justru merupakan tahap awal dimulainya mekanisme pertambangan dimana mengenai kegiatannya akan lebih berfokus pada satu *Area exploration*. Mengenai kegiatan apa saja yang dapat dilakukan dapat dilihat bahwa akan terdiri dari pencarian endapan nodul polimetalik (mineral) di *Area* namun berbeda dengan tahap *Prospecting*, tahapan ini sudah terdapat hak eksklusif bagi kontraktor. Kegiatan lainnya adalah analisis endapan tersebut,

penggunaan dan pengujian sistem dan peralatan pemulihan, fasilitas pemrosesan dan sistem transportasi dan pelaksanaan studi lingkungan, teknis, ekonomi, komersial dan faktor-faktor lain yang sesuai yang harus diperhitungkan dalam eksploitasi.

Tahap terakhir adalah *Exploitation*. *Exploitation* sendiri dimaknai sebagai: *"...the recovery for commercial purposes of polymetallic nodules in the Area and the extraction of minerals therefrom, including the construction and operation of mining, processing and transportation systems, for the production and marketing of metals..."*. Merupakan tahapan terakhir dimana dalam hal ini akan berfokus pada ekstraksi mineral di *Area*.

Dengan demikian, jelas bahwa ketiga tahapan tersebut haruslah diatur dalam *seabed mineral act* agar kemudian memberikan kepastian hukum cakupan dan pembedaan kegiatan pada masing-masing izin nantinya. Lebih lanjut, pembedaan ini juga menjadi penting mengingat dalam rezim izin, kegiatan *prospecting* sendiri berbeda dengan *exploration* dan *exploitation* dimana tahapan *exploration* dan *exploitation* haruslah menggunakan skema *certificate of sponsorship* yang di terbitkan oleh negara yang kemudian harus diberikan *approval* oleh ISA, sedangkan untuk tahapan *prospecting*

sendiri tidak diharuskan mengajukan izin kepada negara melainkan hanya menggunakan mekanisme izin kepada ISA yakni berupa "*satisfactory written undertaking*" dimana diharapkan *prospector* akan mematuhi hukum internasional terkait dengan *Area* sebagaimana Article 2 (1) (b) Annex III UNCLOS 1982. Namun demikian, dalam hal ini penulis mengusulkan bahwa walaupun memang tidak diwajibkan, namun pemerintah Indonesia bisa mengatur dalam *seabed mineral act* bahwa bagi kontraktor yang berasal dari Indonesia, haruslah memberikan *notification* kepada Indonesia. Hal ini demi menjamin kebutuhan pendataan sekaligus perluasan kontrol efektif pihak yang berasal dari Indonesia agar kemudian melaksanakan kegiatan *prospecting* sebagaimana hukum internasional. Pengaturan demikian dapat ditemukan dalam praktik negara Kiribati dimana Kiribati memberlakukan "*Prospecting Permits within Kiribati's National Jurisdiction*" untuk menjamin pemenuhan kewajiban bagi kontraktor yang berasal dari negaranya.

Isu lain terkait dengan tahapan penambangan tersebut adalah haruslah diberikan sosialisasi bahwa

pemberian baik *permits* mengenai *prospecting* maupun *certificate of sponsorship*, bukanlah suatu jaminan kontraktor yang merupakan kontrol efektif Indonesia akan dapat melaksanakan kegiatan pertambangan di *Area* yang di tentukan sebelumnya menggunakan mekanisme hukum domestik Indonesia. Keputusan pemberian *grant* tersebut tetaplah kepada ISA yang dalam hal ini memang posisi negara adalah sebagai *supporting* dan *penanggung* dari pada kewajiban internasional yang diatur dalam konvensi. Selain itu, pemberian *certificate of sponsorship* haruslah spesifik dan tidak menjadi satu kesatuan antara kegiatan *exploration* dan *exploitation*. Dengan demikian, pengajuan izin bisa saja berbeda. Untuk kemudian menghindari ketidakpastian hukum bagi kontraktor, Pemerintah Indonesia dapat kemudian mengatur bahwa pemohon *exploration* sebelumnya dalam *Area* penambangan yang sama, akan diberikan pengutamaan dalam pemberian izin *exploitation*. Pemberian jaminan keberlanjutan (*sustainability*) ini akan menghindarkan pula dari kesewenang wenangan negara dalam memberikan izin terkait kegiatan di *Area*.

Relevan pula terkait dengan serangkaian proses ini adalah berkaitan dengan pengambilan keputusan untuk penerbitan izinnya. Hal ini tentu akan sangat berpengaruh dari bagaimana bentuk *national authority* suatu negara. Namun yang perlu dipastikan adalah bahwa pengambilan keputusan dalam kegiatan di Area ini haruslah menerapkan prinsip *check and ballance* serta dilakukan dalam proses yang cepat sehingga akan menarik banyak pihak khususnya apabila suatu negara ingin menggalang dana melalui skema permodalan oleh investor.

2. Kewarganegaraan Kontraktor

Kewarganegaraan negara kontraktor merupakan salah satu isu yang penting khususnya dalam pengaturan mengenai seabed mineral act. Dalam hal cakupan pembahasan, isu kewarganegaraan sendiri merupakan cakupan dalam pembahasan terkait eligibility dari seorang kontraktor yang mengajukan sponsor kepada suatu negara. Dalam regulasinya sendiri, kewajiban *nationality* tersebut diatur dalam Article 4 (1) Annex III UNCLOS 1982 yang mengatur bahwa kontraktor (*applicant*) "*shall be qualified if they*

have the nationality or control and sponsorship required by article 153, paragraph 2(b)...". Isu ini menjadi penting mengingat bagaimana interpretasi dari kewarganegaraan itu sendiri, apakah kontraktor haruslah dari negara yang bersangkutan dan apakah di mungkin untuk kontraktor asing yang kemudian mengajukan *certificate of sponsorship* di Indonesia. Pada praktiknya, beberapa mengharuskan kontraktor yang bersangkutan haruslah merupakan warga negaranya atau badan hukum yang berdiri atau berkegiatan di bawah hukum negara bersangkutan. Singapura misalnya mengharuskan kontraktor yang merupakan entitas "*Singapore National*" atau dalam hal ini merupakan (a) "*a Singapore Citizen*"; atau (b) "*an entity incorporated, formed or established in Singapore under any written law*". Pengaturan yang sedikit berbeda dilakukan oleh Nauru, Tonga, dan Kiribati dimana dalam *seabed mineral act* hanya mensyaratkan "*is an existing body corporated, registered in Nauru/Tonga/Kiribati*".

Dari pengaturan negara-negara tersebut, jelas bahwa persyaratan utama bagi pihak sponsor memang

haruslah merupakan personalia dari suatu negara, sehingga badan hukum asing yang ingin mendaftar untuk mendapatkan *certificate of sponsorship* haruslah terlebih dahulu "mendirikan" entitas perwakilannya maupun menggunakan mekanisme pengendalian efektif terhadap badan hukum suatu negara tersebut. Praktik demikian dapat dilihat daripada yang dilakukan oleh Nautilus Mineral Inc. Nauru sebagaimana perjanjian dengan ISA poin 2 dengan jelas menjelaskan bahwa Nauru Ocean Resources Inc dalam hal ini kemudian merupakan subsidiary dari Nautilus Minerals Inc. yang merupakan perusahaan dari Kanada. Sama halnya dengan Nauru dimana Tonga sendiri menggunakan Tonga Offshore Mining Limited dalam hal ini sebagai subsidari dari Nautilus inc.

"Nauru Ocean Resources is a Nauruan incorporated subsidiary of Nautilus Minerals Inc. ("Nautilus"), which is the world leader in the commercial exploration and sustainable development of deep-sea mineral resources. Nautilus has among its largest shareholders two of the world's leading international resource companies, Teck Cominco and Anglo American, and is the only company in the world that has been able to successfully explore for polymetallic sulphides, sample, drill and trial

mine in water depths greater than 1,500 m."

Dari praktik tersebut jelas bahwa kemudian suatu negara yang ingin mengajukan *certificate of sponsorship* haruslah mendirikan *subsidiary organ* yang merupakan badan hukum dari negara bersangkutan dalam hal Indonesia maka harus mendirikan badan hukum di Indonesia. Walaupun praktik tersebut berbeda dengan Kiribati dimana dalam pengelolaannya menggunakan Marawa Research and Exploration Ltd, (Marawa) yang dalam hal ini merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dari Kiribati itu sendiri pun dengan Singapura yang tidak ada klausula "pengendalian efektif" tersebut oleh entitas negara lain. Namun demikian, rasio dari praktik yang demikian tentunya sama yakni demi melaksanakan penguasaan efektif suatu hukum kepada perusahaan yang bersangkutan. Dalam hal ini maka tidak dimungkinkan untuk badan usaha asing yang kemudian secara "langsung" mengajukan *certificate of sponsorship* kepada suatu negara yang bukan domisilinya.

Konsep pengendalian efektif entitas asing tersebut diafirmasi pula dalam *the mining code* dimana diatur bahwa

"where an applicant has the nationality of one State but is effectively controlled by another State or its nationals, each State shall issue a certificate of sponsorship". Dengan demikian jelas bahwa kendatipun menggunakan mekanisme kontrol dari negara asing, dalam contoh Nautilus Mineral Inc. perusahaan yang berdomisili di Kanada tersebut secara tidak langsung juga harus meminta *certificate of sponsorship* kepada Pemerintah Kanada. Dengan demikian, jelas bahwa kemudian memang baik antara negara asal badan usaha asing dan juga negara tempat penerbitan *certificate of sponsorship* akan memiliki *sharing* baik itu *responsibility* dan juga *liability* jika terjadi *damage* pada kegiatan di Area yang dilakukan oleh kontraktor yang di sponsorinya.

3. Perjanjian, Pengalihan, Pencabutan, Penangguhan, dan Pembaharuan Sertifikat Sponsor

Bagian pengaturan ini berkaitan dengan bagaimana skema perjanjian khususnya antara negara dengan kontraktor yang di sponsorinya. Beberapa negara seperti Tonga, Nauru, Kiribati, mengatur kemungkinan pengalihan sertifikat sponsor itu sendiri agar memudahkan

operasional bagi kontraktor. Ketentuan mengenai penangguhan dan pencabutan juga menjadi penting agar kontraktor mengetahui konsekuensi apabila bertindak tidak sesuai dengan hukum internasional dan hukum domestik, sekaligus wujud pengendalian efektif bagi Pemerintah dalam kegiatan di Area.

Kemungkinan Alih Teknologi dan Pengetahuan Ilmiah

Meskipun UNCLOS tidak mendefinisikan "Alih Teknologi", Part XIV UNCLOS menyiratkan makna yang luas dan hubungan yang erat dengan ilmu kelautan. Misalnya Pasal 266(1) menyatakan bahwa "*States, directly or through competent international organizations, shall cooperate in accordance with their capabilities to promote actively the development and transfer of marine science and marine technology on fair and reasonable terms and conditions*". Kendatipun memang, Part XIV menetapkan kerangka kerja di mana pengembangan dan transfer teknologi kelautan berjalan seiring dengan penelitian ilmiah kelautan (Long, 2007). Kata "transfer" hanya muncul satu kali dalam Pasal 268 UNCLOS 1982, yang dalam hal ini dapat kemudian dipetakan menjadi (Harriet, 2020;4):

- 1) Data, informasi dan pengetahuan: berbagi data, informasi, dan pengetahuan tentang kegiatan dan keluaran penelitian ilmiah kelautan, serta perkembangan teknologi.
- 2) Masyarakat: pelatihan ilmu pengetahuan dan teknologi dan pertukaran orang-orang yang terampil;
- 3) Peralatan: akses ke atau transfer infrastruktur dan peralatan penelitian, termasuk perangkat keras dan perangkat lunak; dan
- 4) Kerjasama dan kolaborasi: untuk penelitian ilmiah (termasuk kriteria dan standar, program, pendanaan untuk ilmu kelautan), melalui kegiatan, program termasuk lembaga ilmiah dan teknis internasional, regional dan/atau nasional.

Namun demikian, konsep alih teknologi secara umum dalam Part XIV UNCLOS 1982, nyatanya ditemukan sedikit perbedaan khususnya dalam pengaturan di Area. Dalam ketentuan mengenai Area, konsep dasar Alih Teknologi diatur dalam Article 144 dan Article 5 Annex III UNCLOS 1982. Ide awalnya adalah bahwa ISA dan Negara Berkembang dalam hal ini boleh untuk mengakuisisi baik itu teknologi dan juga pengetahuan ilmiah terkait dengan pertambangan di Area kepada kontraktor. Artinya bahwa cakupan mengenai teknologi dalam hal ini bisa saja merupakan teknologi

yang digunakan oleh negara dalam konteks Area ataupun juga teknologi yang digunakan oleh kontraktor di Area mengingat memang subjek penambangan di Area tercakup dari 3 (tiga) dimana dua diantaranya adalah negara secara langsung ataupun perusahaan swasta.

Praktik yang demikian mendapatkan penolakan dari berbagai negara karena beberapa alasan: Pertama, dalam konteks “alih teknologi”, baik dalam judul Part XIV atau Article 144, ada dua unsur esensial: “transfer teknologi” dan “transfer pengetahuan ilmiah”. Dengan kata lain, alih teknologi dalam arti luas tidak hanya mencakup alih teknologi itu sendiri, tetapi juga alih pengetahuan ilmiah yang berkaitan dengan teknologi.

Lebih lanjut, ISA dan negara berkembang akan mendapatkan akses ke teknologi penambangan Area dan keahlian teknis yang diperlukan untuk memanfaatkan teknologi itu secara efektif. Hal tersebut tentu akan sangat memberatkan bagi kontraktor jika memang kemudian ISA memiliki akses sedemikian rupa. Lebih lanjut, ruang lingkup “teknologi” dianggap terlalu luas dan multitafsir sehingga rawan untuk di salah gunakan (Ning Y, 2021). dan Kedua, ketentuan bahwa kontraktor (dalam konteks swasta) akan tunduk pada persyaratan wajib untuk transfer teknologi kepada *the Enterprise* (ISA) dan negara

berkembang dianggap memberatkan, merugikan hak kekayaan intelektual. Dengan alasan tersebutlah penentangan terhadap transfer teknologi yang bersifat wajib ini muncul dari negara-negara industri besar seperti Italia, Amerika Serikat, dan Inggris. Atas dasar permasalahan tersebut, maka dalam *Section 5 the Implementing Agreement 1994* akhirnya membatalkan peraturan wajib terkait alih teknologi terhadap ISA (Nelson, 1995).

Adapun konteks dari penghapusan ketentuan tersebut dengan pembentukan *seabed mineral act* adalah bahwa dalam hal ini kontraktor khususnya dari negara maju akan sangat menentang terkait pengaturan alih teknologi dan pengetahuan ilmiah dalam *seabed mineral act* suatu negara. Indonesia dalam hal ini harus sangat hati-hati merumuskannya mengingat agar kemudian banyak negara yang tidak merasa terbebani atas aturan demikian. Melihat praktik negara-negara di dunia pun pada dasarnya juga sangat jarang yang mengatur klausula terkait alih teknologi. Adapun negara lebih menekankan pada kewajiban agar setidaknya terdapat pelatihan yang nantinya di lakukan antara negara tersebut bekerjasama dengan kontraktor sebagaimana Article 39 (g) Klausula alih teknologi dalam Tonga *Seabed Mineral Act*.

"cooperate in capacity-building of personnel of the Kingdom in connection with Marine Scientific Research, Seabed Mineral Activities, and related transfer of technology, including providing opportunities in consultation with the Authority for the participation of representatives of the Kingdom in the Seabed Mineral Activities"

Namun demikian, dalam hal ini apabila memang dirasa perlu, Penulis sendiri akan lebih menyarankan agar kemudian tidak mengatur mengenai klausula alih teknologi dan ilmu pengetahuan namun justru memasukan pembahasan tersebut dalam kontrak-kontrak khusus yang nantinya harus dilakukan dalam hal ini oleh perusahaan asing yang mau mendirikan perusahaan *subsidiary* di Indonesia dan mau menggunakan Indonesia sebagai penerbit sponsor.

Lain-lain

Sebagaimana *common element* pengaturan *seabed mineral act*, bahwa memang praktiknya akan banyak klausula yang harus diatur. Klausula penting lain misalnya terkait dengan finansial. Isu tersebut baik dalam UNCLOS 1982 samapi dengan aturan turunannya, tidak ada yang mengatur bagaimana suatu negara harus memberlakukan aturan finansial bagi kontraktor yang di sponsorinya. Dengan demikian, hal ini dikembalikan lagi kepada bagaimana masing-masing negara. Tonga dan Nauru misalnya, mereka lebih memilih

untuk tidak memasukkan klausul tersebut dalam *seabed mineral act*. Berbeda dengan Kiribati yang kemudian memasukkannya agar kemudian lebih menjamin kepastian hukumnya. Namun demikian, konsepnya adalah bahwa terkait pengaturan finansial memang badan hukum tunduk kemudian pada aturan finansial mulai dari perpajakan hingga dirasa perlu *annual fee* yang di syaratkan suatu negara. Begitupula klausula penting lain seperti, penyelesaian sengketa, kewajiban pengelolaan lingkungan yang baik, dsb. haruslah kemudian mengacu pada hukum internasional, dan bagaimana kepentingan Indonesia sendiri kedepannya.

Namun yang jelas bahwa dalam pengaturan kedepan, Indonesia sudah selayaknya tidak hanya berfokus terkait bagaimana penerbitan sponsor itu sendiri melainkan harus melihat mulai dari tahapan proses baik sebelum penerbitan berkaitan dengan riset ilmiah kelautan dan prospecting, penerbitan berkaitan dengan sponsor itu sendiri dan serangkaian dokumen yang diperlukan, dan yang tidak kalah penting adalah kegiatan pasca penerbitan dimana Indonesia di tuntut untuk tetap melaksanakan kontrol efektif kepada kontraktor yang di sponsorinya

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Dari kajian tersebut dapat disimpulkan bahwa Indonesia perlu mengatur mengenai *seabed mineral act* meliputi beberapa pertimbangan diantaranya yakni menjamin kepastian hukum kegiatan di *Area* yang dilakukan oleh entitas sponsor yang di sponsori Indonesia, merupakan wujud implementasi kewajiban *due diligence* dari Annex III Article 4 UNCLOS 1982, merupakan wujud komitmen Indonesia dalam implementasi ketentuan UNCLOS 1982 dan Implementing Agreement 1994. Keutungan lain apabila menimbang posisi Indonesi adalah bahwa posisi indonesia seabagi negara berkembang yang tentunya akan mendapatkan afirmasi dari prinsip CHM, politik luar negeri Indonesia sebagai poros maritim dunia, dan terakhir adalah sumber daya alam di *Area* merupakan *non-renewable resources*. Adapun mengenai bagaimana arah implementasi *seabed mineral act* Indonesia mendatang tentunya sangat baik apabila dimulai dengan pembentukan Perpres terlebih dahulu sebagai pemantik partisipasi Indonesia dan apabila dirasa perlu beberapa penyempurnaan khususnya berkaitan dengan sanksi maka kedepannya perlu dipertimbangkan pembentukan UU.

Mengenai klausula yang dalam hal ini perlu mendapatkan perhatian oleh Indonesia dalam hal ini meliputi peran

partisipasi negara, kelembagaan, mekanisme penerbitan sponsor, alih teknologi dan ilmu pengetahuan, finansial, aspek pengelolaan lingkungan, penyelesaian sengketa dan klausula lain yang sekiranya perlu dalam mendukung percepatan partisipasi Indonesia di Area.

Daftar Referensi

Buku

Bryan, G., and Campbell, H., (2004). *Black's law dictionary*. Thomson/West.

Guo, R. (2017). *Cross-Border Resource Management 3rd Edition*. Elsevier.

Manan, B., (2000). *Teori dan Politik Konstitusi*. Departemen Pendidikan Nasional.

Mwandha, J. (n.d). *National Legislation and the Convention – Incorporating the Convention into Domestic Law, Handbook for Parliamentarians*, Available from: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/resources/handbook-for-parliamentarians-on-the-convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/chapter-five-national-legislation-and-the-convention.html>. (Accessed on 4 October, 2021).

Jurnal

Aminoto, Merdekawati A. (2015) Prospek Penempatan Perjanjian Internasional yang Mengikat Indonesia, *Mimbar Hukum* 27(1): 82-97.

Caminos, H., dan Molitor, M. (1985) Progressive Development of International Law and the Package Deal, *The American Journal of International Law* 79(4): 871-890

Chen, Z., (2020). China's Domestic Law on the Exploration and Development of Resources in Deep Seabed Areas. Brill (Nijhoff *The Law of the Seabed*): 350-370

Edward, G. (2017). The Common Heritage of Mankind: An Adequate Regime for Managing the Deep Seabed? *Melbourne Journal of International Law*: 289–318.

French, D. (2011). From the depths: rich pickings of principles of sustainable development and general international law on the ocean floor the seabed disputes chamber's 2011 advisory opinion, *Int. J. Mar. Coast. Law* 26(4): 525–568.

Kaelin, W. (2000), Implementing Treaties in Domestic Law: from “Pacta Sunt Servanda” to “Anything Goes”? *Multilateral Treaty Making*, Martinus Nijhoff: 118

Lodge, M., Verlaan, P. (2018). Deep-Sea Mining: International Regulatory Challenges and Responses. *Elements* 14(5): 331–336.

Miller., K. et.al (2017). An Overview of Seabed Mining Including the Current State of Development, *Environmental Impacts, and Knowledge Gaps* 418 <<https://www.frontiersin.org/article/10.3389/fmars.2017.00418>>.

Nelson, L.D.M. (1995) The New Deep Seabed Mining Regime. *Int. J. Mar. Coast. Law* 10, 189–203.

Ning, Y. (2021). Assessment of the Mechanism for Mining Technology Transfer in the Area: Loopholes in ISA Practice and Its Mining Code. *Sustainability* 13(13), 7005. <https://doi.org/10.3390/su13137005>

Putuhena, I., (2020) Urgensi Pengaturan Mengenai Eksplorasi dan Eksploitasi Pertambangan Di Area Dasar Laut Internasional (International Sea Bed Area) *Jurnal Rechtsvinding* 8(2)(2019): 167-183.

Van Nijen, K., Van Passel, S., Brown, C. G., Lodge, M. W., Segerson, K., & Squires, D. (2019). The Development of a Payment Regime for Deep Sea Mining Activities in the Area through Stakeholder Participation, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 34(4), 571-601. doi: <https://doi.org/10.1163/15718085-13441100>

Perjanjian Internasional dan Putusan Pengadilan Internasional

ICJ, Nottebohm case (Liechtenstein v. Guatemala), Second Phase Judgment, ICJ Reports 1955, p. 4, at p. 23.

ISBA/18/C/8 and ISBA/18/C/8/Add.1, ISBA/19/C/12, ISBA/20/C/11 and ISBA/20/C/11/Add.1, ISBA/21/C/7, ISBA/22/C/8 and ISBA/23/C/6 and ISBA/24/C/13.

ITLOS (2011) Reports of Judgments Advisory Opinions and Orders ITLOS, Responsibilities and obligations of States with respect to activities in the Area (February 1, 2011).

UN, Convention on the Law of the Sea, (1982 December 10). Available at: <https://www.refworld.org/docid/3dd8fd1b4.html> [accessed 1 October 2021]

UN, the Implementation Agreement 1994, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXI-6-a&chapter=21&clang=_en.

UN, Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969, United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331, available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3a10.html> [accessed 1 October 2021]

Perundangan Domestik

Cook Island (2015) Seabed Minerals (Prospecting and Exploration) Regulations.

Czech (2000) Act No. 158 of May 18, 2000

on Prospecting, Exploration and Exploitation of Mineral Resources from the Seabed Beyond the Limits of National Jurisdiction and Amendments to Related Acts

German, Seabed Mining Act of 6 June 1995 (Amended by article 74 of the Act of 8 December 2010)

Indonesia, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1993 Tentang Pengesahan Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia Dan Pemerintah Republik Polandia Mengenai Peningkatan Dan Perlindungan Atas Penanaman Modal

Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Nauru (2015) International Seabed Minerals Act 2015. No 26 of 2015

Republic of Kiribati (2017) Seabed Minerals Act

Singapura (2015) Deep Seabed Mining Act Singapura

Tonga (2014) Seabed Minerals Act.

Internet

AIS Forum, (2020) "*Webinar on The Work of ISA and State Practices in Regulating Deep Seabed Mining in the Area*" Oktober 15, 2020. (Accessed September 1, 2021)

Interantional Seabed Authority. (2021) *Exploration Contract*. <https://www.isa.org.jm/index.php/exploration-contracts/polymetallic-nodes>. (Accessed September 1, 2021)

Interantional Seabed Authority. (2021). *The Council*. Available from: <https://isa.org.jm/authority/council/members>, (Accessed on 4 October, 2021)]

International Seabed Authority (2018) *Member States*. Available from: <https://isa.org.jm/member-states>. (Accessed on September 13, 2021).

International Seabed Authority (2018) *National Legislation Database*. Available from: <https://isa.org.jm/index.php/national-legislation-database>. (Accessed on September 13, 2021).

International Seabed Authority (2021) *Comparative Study of the Existing National Legislation on Deep Seabed Mining*. Available from: <https://isa.org.jm/files/files/documents/compstudy-nld.pdf>, (Accessed on September 18, 2021)

SPC EU (2015). *SPC welcomes Nauru's new legislation to govern seabed mining activities*. Available from: <http://dsm.gsd.spc.int/index.php/news/91-spc-welcomes-nauru-s-new-legislation-to-govern-seabed-mining-activities>, (Accessed on September 17, 2021)

Tearinaki Tanielu (2021). *Establishment of a National Regulatory Framework for the Exploration and Exploitation of Deep-Sea Minerals: A Case Study for Kiribati*. Available from: https://www.un.org/depts/los/nippon/unff_programme_home/fellows_pages/fellows_papers/Tanielu_1314_Kir.pdf, (Accessed on September 19, 2021)

Lain-lain

Webinar AIS Forum (2020). *Webinar on The Work of ISA and State Practices in Regulating Deep Seabed Mining in the Area*. Oktober 15, 2020.

Kemenkomarves (2021). Wawancara Pribadi, 2 Oktober 2021.

SHIFTING THE PERSPECTIVE OF CITIZENS PROTECTION FROM A CONSULAR TO A FOREIGN POLICY: The Indonesia Experience

Mohamad Nurdin

Directorate of Protection of Citizens Overseas, MoFA of Indonesia

Abstract

Consular relations are still less covered in the international relations literature, it can be understood that the political perspective has high appeal in the academic discussion of international relations. However, consular relations, both historically and in contemporary terms, still have high relevance in modern international relations discourse, especially in terms of the involvement of countries that have a high number of labor-supply abroad in multi-dimensional dynamics in various international fora. The relevance covers various aspects of employment, immigration, consular affairs, and the protection of workers abroad in general.

International relations in general are still minimally capturing the consular relations as an entry point for the protection of citizens abroad. The experience of Indonesia's siding with the protection of Indonesian citizens in international relations has opened its own interesting perspective, considering that in efforts to protect Indonesian citizens, Indonesia not only views it as an avenue of consular relations but also shifts it as a foreign policy that becomes a national priority. This paper seeks to investigate aspects of protecting citizens abroad in the study of international relations in general and to describe Indonesia's experience which presents a perspective on protecting citizens abroad which has shifted from consular efforts to foreign policy

Keywords: consular, foreign policy, protection of citizens

INTRODUCTION

With the world becoming smaller for a rapidly increasing number of people, and travelers with an ever more varied demographic, related consular issues are gaining prominence on both international and domestic agendas.

The globalization process and instability are two ingredients of international relations that make people travel overseas in increasingly large numbers, and that may help get them

into trouble in foreign lands. Changing patterns of international tourism, cross-border crime, international terrorism, and natural disasters account for a surge in consular challenges.

With approximately 1.2 billion tourists and 230 million expatriates crossing borders every day, questions about what kind of responsibility states have for citizens living abroad are politically relevant (Nina Græger, 2019:4).

Indonesia as a labor-supplying state has a great interest in protecting all Indonesian citizens around the world. According to data from the Ministry of Foreign Affairs (Directorate of Protection of Citizens Overseas, 2021), there are currently more than 3 million Indonesian citizens living abroad. A significant portion of this number comes from the number of Indonesian citizens in many countries, with the largest consecutive destination countries being Malaysia, Saudi Arabia, Taiwan, and Hong Kong.

Referring to the records of the World Bank (The World Bank, 2017:2), the number of Indonesian migrant workers (*Pekerja Migran Indonesia/PMI*) worldwide is estimated at more than 9 million people, this figure is equivalent to a total of 7 (seven) percent of the total number of Indonesia's workforce. The difference in PMI numbers is still considered reasonable considering that awareness of self-report for Indonesian citizens/PMI is generally still very low, especially the challenges of collecting data for Indonesian citizens/PMIs abroad, both in terms of geography and access from Indonesian citizens/PMI themselves to the nearest Indonesian Representative, are still experiencing various kinds of problems. resistance.

From this number of PMIs, still from the World Bank's calculations based on a report titled "Indonesia's Global Workers: Juggling Opportunities and Risks" in 2017, it is stated that the total economic contribution of PMI remittances to the national economy reached Rp. 118 trillion. Moreover, working abroad has greatly improved PMI's standard of living in terms of income, increased work experience and abilities, reduced the economic burden on families in Indonesia, and other benefits including contributing to the improvement of education for their children in Indonesia (40%), capital for entrepreneurship at home (15%), and recorded that more than 20% of income came in the form of savings.

PMI's great contribution to the Indonesian economy in general and the standard of living of each PMI family in Indonesia is not without blemish, Indonesia's experience in receiving various PMI problems abroad has triggered more comprehensive efforts to prevent problems, deal with, and create a labor migration system/environment procedural, legal, and safe for PMI or PMI candidates. PMI problems include immigration, employment, and even criminal issues, both as perpetrators and victims abroad.

Indonesia's experience in mainstreaming the protection of Indonesian citizens as an

integral part of diplomacy embedded in foreign policy priorities and as a constitutional mandate has given rise to a relatively unique perspective in the study of international relations. This paper intends to explore such perspective starting from its basis as a consular service to its both paradigm and practices as one of national foreign policy priorities.

FRAMEWORK

The framework of thought used in writing is a literature study, namely collecting and tracing legal regulations, books, related to citizen protection, foreign policy issues and consular service. Literature research methodology is to read through, analyze and sort literatures to identify the essential attribute of materials. Its significant difference from other methodologies is that it does not directly deal with the object under study, but to indirectly access to information from a variety of literatures.

The author will offer the study's findings in the form of a systematic, logical, and rational summary in this study. In the sense that the overall findings of the literature review will be related to one another according to the subject matter researched, resulting in a coherent whole based on applicable legal principles, doctrines, ideas, and practices.

Since the literature reviewer choose from a variety of techniques and processes for locating, documenting, comprehending, making sense of, and disseminating material relevant to a topic of interest, the literature review is referred to as a method. Moreover, conducting a literature review is equivalent to conducting a research study (Onwuegbuzie, A.J., Leech, N.L. and Collins, K.M., 2012: 56), with the information that the literature reviewer collects representing the data.

Among other methods, literature reviews are essential for: Identifying what has been written on a subject or topic; determining the extent to which a specific research area reveals any interpretable trends or patterns; aggregating empirical findings related to a narrow research question to support evidence-based practice; generating new frameworks and theories; and identifying topics or questions requiring further investigation (Paré, Trudel, Jaana, & Kitsiou, 2015: 185).

DISCUSSION

It is important for the Ministries of Foreign Affairs (hereinafter MFAs) to create an in-depth awareness among diplomatic personnel of how consular matters connect to priority concerns in foreign policy, and to express such ties when appropriate. The

emphasis is on how consular issues are not just tied to foreign policy but can also be viewed as an important aspect of MFAs' everyday diplomatic strategy.

It is important for MFAs to create an in-depth awareness among diplomatic personnel of how consular matters connect to priority concerns in foreign policy, and to express such ties when appropriate. The emphasis is on how consular issues are not just tied to foreign policy but can also be viewed as an important aspect of MFAs' everyday diplomatic strategy.

In this study, the analysis will be taken by approaching the concept and practices of citizen protection abroad in three parts. First, the citizens protection in consular perspective; second, the protection of citizen in foreign policy perspective; and the third, the protection of Indonesian citizens as an integral part of Indonesian diplomacy.

1. Revisiting Citizens Protection

Citizen protection conceptual basis are not new, only recently has just been more interest in revisiting the breadth and depth of citizen protection in relation to new dynamics after World War II of which international relation has closer historical strand to our current global landscape. Academic endeavor has also recently put more effort on understanding the extent of

the protection for citizen overseas especially after the US declared 'the global war on terrorism'.

Elihu Root (1910) on his piece titled "The Basis of Protection to Citizens Residing Abroad" revisit the concept of limitation of protection for citizen abroad as stated:

He will naturally be, at a disadvantage in litigation against citizens of the country. He is less familiar than they with the laws, the ways of doing business, the habits of thought and action, the method of procedure, the local customs and prejudices, and often with the language in which the business is done and the proceedings carried on. It is not the duty of a foreign country in which such a litigant finds himself to make up to him for these disadvantages under which he labors. They are disadvantages inseparable from his prosecuting his business in a strange land.

Such limit of protection also recognized in our law, as determined by Regulation of Ministry of Foreign Affairs No. 5/2018 on Protection of Indonesia Citizens Overseas stated Article 2 (2) on principle of protection of which emphasize the importance of government not taking over responsibilities of individuals overseas be in criminal or private.

However, as also regulated by Law No. 12/2006 on Citizenship of the Republic of Indonesia, Indonesia has firmly adopted the principle of maximum protection. Such

promulgation enshrined by the Constitution of the Republic of Indonesia on protecting all Indonesia citizens. As also aligned with the notion of no breach of the law can deprive a person in a foreign nation of the right to protection from his own government.

There can be no crime that deprives a man of his legal rights. One has the right to urge that he be executed only in accordance with the law, or without the hearing that the internationally acknowledged norms of justice require. If that right is denied, his own government can and should defend him. Such norm has also been developed as customary in civilized nations.

Indonesian government has experienced rapid development in the last ten years, citizen protection has been set out as strategic priority in the presidential development agenda named Nawa Cita. Indonesia MFA has also placed citizen protection as central notion in foreign policy of Indonesia. The citizen protection by government that had been practiced on incidental basis are starting to be reformed into system of citizen protection with proper and improved data collection integrated with immigration data and population and civil registration data.

As for Indonesia experience in citizen protection in the last decade, there are

several notable efforts. The Indonesia citizen Yemen evacuation, with more than 2500 Indonesians saved in 2015. In such situation Indonesian citizen were transported to relatively safer place before repatriated back to homeland, Indonesia.

The earthquake in Nepal back in 2015 also noted as valuable experience in developing system of protection. The government of Indonesia evacuated hundreds of Indonesian citizens who were trapped after magnitude of 7.8 earthquake struck Kathmandu and several camping areas for mountaineers. The system developed were as the Safe Travel, as experienced back in Nepal, Indonesians can't communicate one another also less equipped to establish communication line with the closest Indonesian embassy. The Nepal experience also noted as the first successful evacuation overseas in effective collaboration with Indonesian Military (TNI) and Indonesia NGOs focusing on environmental issues.

There also several recorded efforts of protection not only noting on more collaboration with related agencies in Indonesia and ownership of Indonesian citizen protection system overseas but also in more information technology adoption. The adoption of technology also partly advanced under pandemic of COVID-19 situation. Starting with evacuation of 243

Indonesians from epicenter of COVID-19 in Wuhan, China.

As the epidemic COVID-19 progressed to pandemic, the global travel restriction began. Indonesian citizen all over the world suddenly facing drastic difficult situation.

Recorded since the start of pandemic in February 2020, as per Dec 24th, 2021, Indonesian government has facilitated repatriation of 249.448 Indonesians (195.931 are from Malaysia, the other 25.066 are Indonesians from all over the world, also 28.452 Indonesian migrant sailors either stranded or facing other difficulties abroad has been facilitated in repatriating back to our homeland. Further, Indonesia government through embassies has also provided logistical help for vulnerable Indonesians overseas. In 2020, total of 525.264 package of logistic help had been delivered (around 400.000 delivered for vulnerable Indonesian in Malaysia); as for 2021, total of 236.148 packages of logistic help for Indonesian citizen across Malaysia has been delivered.

Linking back to Indonesia experience for manifesting protection of citizens overseas has established several important milestones, namely (1) operating procedure and mechanism both for traditional and non-traditional challenge in citizen protection

overseas, (2) technology adoption for inclusivity of protection system, and (3) Indonesia citizen protection ownership has been diversified as not only sole government effort but also in active collaboration to other parties both from private to NGOs.

2. Protection of Citizens in Consular Perspective

The function of the consul arose before that of the permanent ambassador and, to some extent, can be considered its antecedent. The consul existed prior to the establishment of the state system. In today's world, the role of consular services in citizen protection is expressed in several ways: cautionary advice to travelers and warnings about the limits of government support; increased use of technology to deliver travel advice, citizen registration, passport issuance and advice, as well as direct evacuation in emergencies overseas.

Consular diplomacy provides underutilized possibilities for conveying how 'abstract' foreign policy concerns are considerably closer to citizens' safety and security than they appear. Concerning the issues ranging from emergency management to vulnerable clients such as children, families, people suffering from mental illnesses, and clients arrested or detained, to migrant workers

and the international workforce, all are outside the scope of traditional consular aid.

Referring the history of consuls and the consul system and relate it to diplomacy today and in the past (Leira, Halvard, and Iver B. Neumann, 1930:322). Leira and Neumann find that consular responsibilities were frequently unrelated to diplomacy in the past, and that consular activities have been prioritized when the international system is believed to be changing. Diplomacy is more fluid and less bound to the goal of establishing sovereignty than the consul system. Contrary to popular belief, consular services extend beyond traditional services and serve as an integral aspect of citizen protection abroad in general. It also serves as an interface between MFAs and the general public.

For most individuals, the consular function is the foreign ministry's public face and their only engagement with it. As a result, the capacity to offer competent consular services as part of citizen protection overseas is critical to the ministry's and government's credibility. (Oliver Alex, 2016: 683).

Today's MFAs recognize that providing services to their own residents is part of their mission—and MFAs are continuously reminded that the perceived quality of such

services has a direct influence on the MFA's own reputation at home. As a result, it should come as no surprise that consular matters are now receiving priority attention at the highest levels in a growing number of MFAs.

The Vienna Convention on Consular Relations, signed in 1963, is the international legal framework that governs consular relations. It is currently more over 60 years old and less adaptable to many modern consular concerns. However, there has been little desire for revisiting the Convention for fear of jeopardizing the "minimum criteria embedded in the framework and unwittingly leaving the Convention worse off." (Joanna Simonow: 5). As a result, international cooperation and collaboration in consular services as part of citizen protection overseas, as well as supporting bilateral agreements to address common challenges, play a larger role.

All in all, the consular viewpoint on the protection of citizens abroad raises three problems. First, the government's consular support remains under the 'coordinated method,' which is inefficient. Second, in times of crisis management, excellent state-to-state ties and the individuals you know are important. Official channels are inefficient and ineffective. Third, high politics have a limited impact on consular aid (here

referred to as low politics), implying that open political issues normally do not impede consular collaboration.

Such concerns are manifested in handling of COVID-19 pandemics. As nations closed their borders and travel across them became increasingly difficult, one of the primary concerns became the repatriation of their own nationals. This also resulted in a shift in the task force of the consular departments of the MFAs, which for a brief while reduced work on their usual responsibilities in order to focus on the repatriation issue.

The perilous situation in the early handling of the pandemic demonstrates the need of crisis management within the context of consular support. When there is a need to assist citizens of the sending state, that state may, within the bounds of international law, engage in any activity that prevents or improves the plight of its nationals abroad.

Another lesson from the first wave of Covid-19 is that personal ties are significantly more essential than other variables in diplomatic relations (in the broadest sense) (e.g., membership in the international organization, foreign policy orientation etc.). Because time is of the essence, and it must be utilized wisely, phoning someone you know personally is significantly more

productive than going via formal means. Diplomacy in a crisis consequently bypasses formal channels in favor of unofficial ones.

3. Protection of Citizens in Foreign Policy Perspectives

The affordances produced by modern communication technologies are responsible for the greater move to a citizen-driven practice of duty of protection. New digital technologies provide up new avenues for citizen participation, where the "information revolution" and "direct public involvement in international interaction" become inextricably linked.

Fundamentally, the consular dimension of diplomacy highlights the long-standing marginalization of the sociocultural dimension of global politics and diplomacy. That topic is being addressed in the current rise of public diplomacy studies, reflecting the mostly concealed truth that, despite their differences, consular work and public diplomacy are somehow related activities.

Consular services are part of a wider trend in modern diplomatic practice. Many ordinary folks who have no special interest in foreign politics or diplomacy have found the MFA's importance as a result of their increasingly cosmopolitan lifestyles. They regard consular affairs as 'diplomacy for

people,' and consular affairs may thus be viewed as an activity that aids in the strengthening of the relationship between the MFA and its domestic constituency.

Understanding the protection of citizens from the standpoint of foreign policy. Recent interests include collective initiatives for shared consular services outside the region, collaboration on natural disaster preparation and response, international health protection for travelers, promotion of international private law regimes on child abduction and family disputes, and worker protection agreements.

The interests to provide better protection of citizens overseas must also considering (a) a functional perspective to determine whether rights and policy objectives can be pursued and balanced against one another; (b) an organizational perspective to ensure that institutions and bodies have the resources to carry out their responsibilities; (c) a procedural perspective to determine whether core values and rights are fulfilled and realized through procedural provisions and forms of act; and (d) an accountability perspective to determine whether acts are reasoned and justified, and that there is accountability.

Furthermore, the government's efforts to develop foreign policy as a direct result of

the issue of citizen safety may be examined through the expansion of partnerships with the business sector, non-governmental organizations, other governments, and international organizations. Engagement in diaspora outreach has also resulted in the identification of national foreign policy in strengthening citizen safeguards. Diaspora policies indirectly engage host governments in possible advantages such as two-way commerce and investment, as well as occasional disagreements.

While different types of protection for citizens abroad have existed for millennia, the roots of present diplomatic protection procedures are inextricably related to the modern sovereign state's construction. A broader scholarly perspective on consular affairs may even be of some practical help since MFAs may benefit from more thought on consular matters in the context of other foreign ministry difficulties.

4. Protection of Indonesian Citizens as an Integral Part of Indonesian Diplomacy

Indonesia is grappling with the protection of a rapidly expanding population of vulnerable expatriate workers/PMIs who give crucial remittances to the national economy. It may be interpreted as not only the successful execution of consular tasks, which are trademarks of government legitimacy, but

also as an intrinsic aspect of Indonesian diplomacy, as indicated in national foreign policy goals.

Juxtaposing contemporary diplomacy and consular affairs—as distinct activities with wholly different functions—doesn't help us understand the significance of overlapping areas of operation within foreign ministries in articulating national foreign policy. The policy itself is at the crossroads of shared foreign and security policy, citizenship, and basic rights protection, as well as public administrative law and horizontal and vertical collaboration of authorities.

Consular activities are not extinct; but they may be done by persons other than consular officers/diplomats; in other sorts of missions; and may be less identifiable as "consular" due to new nomenclature. This is congruent with history: those undertaking "consular" labor used to have various names. He claims that the consular institution has been "characterized by a remarkable flexibility" throughout decades, which should assuage MFAs' concerns. (Jan Melissen eds, 2011:4).

MFAs must improve their conceptual understanding of consular diplomacy and demonstrate internally and externally how this practical field connects with overall foreign and security policy, while also acknowledging that such linkages do not

imply that managing foreign policy or consular affairs will be easier. This would promote overall foreign policy cohesiveness and may increase societal support for the MFA's activities.

The only constant in diplomacy is the changing of some issues/priorities. The development or maturation of concerns such as citizen protection abroad is not the first alteration in these situations. The notion and practice of consuls is likewise shifting from commercial to civic interest.

Embassies across the world serve as a vital safety net for Indonesians. The Indonesian Ministry of Foreign Affairs provides guidance and support all around the world. If necessary, Indonesia can also enlist the assistance of partners and others. Every year, the Indonesian MFA responds to thousands of requests for assistance, both at home and abroad.

These include significant examples of Indonesians who have been injured, are in a hospital, have been the victim of a violent crime, or have died overseas. Frequently, the Indonesian Ministry of Foreign Affairs (MFA) can assist swiftly and simply by utilizing contacts and local support. The MFA of Indonesia ensures that advice and information are often updated so that the MFA of Indonesia can assist those seeking

assistance in accessing local services and knowledge.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

1. Conclusion

Even though the work in the consular branch of diplomacy has historically been considered as extremely administrative, the consular function has increased and become increasingly sophisticated over the last several decades. It is improbable that the conditions that have fueled an increase in overseas travel and raised expectations of government consular support would abate.

Connecting consular aid and foreign policy is not without complications, and these issue links could affect foreign policy or consular affairs administration. Indonesian diplomats must be consistent and competent in using a citizen-centric approach to providing greater protection overseas and collaborating with home institutions to carry out complete solutions to Indonesian concerns abroad.

Diplomatic and consular officials can only help persons who want to be assisted. This means that while diplomatic and consular aid might be valuable when an individual recognizes that the state is willing to assist them, they are not obligated to use it.

These studies, which analyze various cases ranging from terror attacks to crisis management to human trafficking, reveal not only the complexities of international chains of protection and the dilemmas of contemporary demands for protection, but also the discourses and practices of protection that are redrawing the very demarcations of political communities.

Because citizens are no longer passive beneficiaries of governmental protection, but active providers of care for themselves, the basic relationships between state and society, and the duty for protection that entails, become inversed.

However, in the case of Indonesians living overseas, this relationship is in active flux. The state, as mandated by law, can be active in providing protection for Indonesians in need abroad, but it can also connect with Indonesian communities and diasporas abroad to empower Indonesians abroad. These paradigms and behaviors represent transitions in the protective viewpoint from consular aid to foreign policy.

The way forward will not just be about observance of consular assistance to provide Indonesian citizens overseas, but also recognizing the facts that the protection of Indonesian citizen abroad is an integral of Indonesia diplomacy.

2. Recommendation

The Indonesian government's resources restrict the amount of aid that can be delivered, and in the future years, Indonesia must commit to assisting people in the greatest need first. The Indonesian government must give appropriate and up-to-date information to allow Indonesian residents to address simple problems on their own by providing guidance on local contacts, local information, and local rules.

Indonesian embassies should give as much information and assistance as they can. However, with more requests and fewer resources, priority of requests for direct aid and support is becoming increasingly important to guarantee that the connected government agencies are assisting those in greatest need first.

Indonesia must be diligent in monitoring caseloads regionally, examining patterns in travel across demographic groups, permitting more effective communication, and pushing for increased self-sufficiency. It should look into the consular function's resourcing as well as the consular cadre's capacity to fulfill the demands of an increasingly complex workload.

Prioritization should be based on various variables, including the individual seeking assistance's capacity, their location, if the Indonesian government has an Embassy or

Consulate in the region, and local conditions.

Aside from prioritizing, public outreach and communications should be prioritized in order to give greater protection overseas. Expansion of public outreach to ensure important populations are addressed with suitable messaging in order to ensure a safe, legal, and methodical migration process. As part of public outreach and communication, Indonesian government agencies should engage with the manpower businesses, particularly the intermediaries for work overseas.

What is beyond the scope of this introductory study is that globalization may likely need new responsibilities for consular affairs in defending individuals abroad as part of the wider diplomatic effort. A more in-depth examination of consular issues and diverse types of diplomatic representation might help us grasp the breadth of diplomacy today.

References

- Bjola, C. and Kornprobst, M. (2018). *Understanding international diplomacy: theory, practice and ethics*. Routledge.
- Constantinou, C.M., Kerr, P. and Sharp, P. (eds.) (2016). *The SAGE handbook of diplomacy*. Sage.
- Græger, N. and Leira, H. (eds.) (2019). *The Duty of Care in International*

- Relations: Protecting Citizens Beyond the Border*. Routledge.
- Hamilton, K. and Langhorne, R. (2010). *The practice of diplomacy: its evolution, theory and administration*. Routledge.
- Holmes, A. and Rofe, J.S. (2016). *Global Diplomacy*. Westview Press.
- Simonow, J. (2013). *Advancing humanitarian action: engaging with rising global actors to develop new strategic partnerships*. Wilton Park Report.
- Leira, H. and Neumann, I.B. (1930). Judges, merchants and envoys; The growth and development of the consular institution. *University of Pennsylvania Law Review and American Law Register*, 78(3): 321-345.
- Melissen, J. and Fernández, A.M. (eds.) (2011). *Consular affairs and diplomacy*. Brill.
- Nicolson, H. (2001). *The evolution of diplomatic method*. University of Leicester.
- Okano-Heijmans, M. (2013). Consular Affairs. In the *Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, pp. 473–493. OUP
- Oliver, A. (2016). Travelling responsibly, but further to go: Australia's new consular diplomacy. *Australian Journal of International Affairs*, 70(6): 681-694.
- Onwuegbuzie, A.J., Leech, N.L. and Collins, K.M. (2011). *Toward a new era for conducting mixed analyses: The role of quantitative dominant and qualitative dominant crossover mixed analyses*. Sagepub.
- Paré, G., Trudel, M.C., Jaana, M. and Kitsiou, S. (2015). Synthesizing information systems knowledge: A typology of literature reviews. *Information & Management*, 52(2): 183-199.
- World Bank. (2017). *Indonesia's Global Workers: Juggling Opportunities and Risks*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28937> License: CC BY 3.0 IGO.

KERJA SAMA SALING SERTIFIKAT HALAL ANTARA INDONESIA DENGAN NEGARA-NEGARA EROPA: Potensi, Peluang dan Tantangan

Adkhiilni Mudkhola Sidqi
Diplomat (Muda) pada KBRI Riyadh

Akmal Salim Ruhana
Kepala Subdit Bina Paham Keagamaan Islam dan Penanganan Konflik, Direktorat Urusan Agama Islam
dan Pembinaan Syariah, Kementerian Agama RI

Abstrak

Undang-Undang No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal (JPH) mengindikasikan kemungkinan dijalinnya kerja sama saling pengakuan (*mutual recognition agreement*, MRA) antara Indonesia dengan negara lain. Permasalahannya, sulit menemukan mitra kerja sama yang setara dengan Badan Pengelola JPH Kementerian Agama di luar negeri. Lalu, bagaimana praktik kerja sama itu diupayakan selama ini? Apa saja potensi, peluang dan tantangan terwujudnya kerjasama MRA tersebut?

Riset kualitatif yang mengumpulkan data dari kajian literatur dan wawancara narasumber di dalam dan luar negeri ini, mencoba mencari jawaban atas dua pertanyaan tersebut. Data yang terkumpul dianalisis dengan menggunakan pendekatan intermestic (*international-domestic*) yang melihat pertautan dinamika implementasi UU JPH di dalam negeri dengan urusan internasional, dan sebaliknya. Dilakukan juga analisis SWOT atas kondisi yang ada, serta studi komparasi untuk menemukan skema MRA yang cocok untuk Indonesia.

Riset menemukan bahwa hingga artikel ini ditulis belum satu pun MRA atau MoU terkait sertifikasi halal yang berhasil dibangun. Potensi dan peluang kerja sama belum cukup dioptimalkan menghadapi tantangannya. Upaya-upaya yang dilakukan pun masih minim, untuk tidak mengatakan tidak ada sama sekali. Sedangkan potensi dan peluang ke depan masih cukup memberi harapan, meski tantangan internal dan eksternal yang tidak juga sederhana. Perlu penguatan kesadaran faktor intermestic di dalam mengelola JPH, sehingga upaya penataan (potensi dan peluang) di dalam negeri, dapat meyakinkan *stakeholders* di manapun tentang penyelenggaraan sertifikasi halal di Indonesia. Penguatan potensi dan peluang, pada gilirannya, akan menggeser tantangan-tantangan yang dihadapi. Salah satunya dengan mengikuti skema MRA yang *homegrown* ala Indonesia.

Kata kunci: Jaminan produk halal, *mutual recognition agreement*, Indonesia, Eropa

LATAR BELAKANG

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal (UU JPH) antara lain mengatur bahwa produk halal luar negeri yang diimpor ke Indonesia tidak perlu disertifikasi halal lagi sepanjang produk tersebut telah bersertifikat halal

yang diterbitkan oleh lembaga sertifikasi halal di luar negeri yang telah melakukan kerja sama saling pengakuan. Kerja sama saling pengakuan (*mutual recognition agreement*/MRA) dilakukan dalam bentuk pengakuan Sertifikat Halal yang diterbitkan Lembaga Halal Luar Negeri (LHLN, *Halal*

Certification Bodies) oleh pemerintah setempat dengan Pemerintah Indonesia (*G to G agreement*).

Sementara itu, mengisi kekosongan peraturan pelaksana UU JPH pasca kewajiban (*mandatory*) sertifikasi halal sejak 17 Oktober 2019, Menteri Agama pernah menerbitkan Keputusan Menteri Agama (KMA) Nomor 982 Tahun 2019 tentang Layanan Sertifikasi Halal tertanggal 12 November 2019. Selain menegaskan penggunaan sementara skema tarif lama, KMA ini juga memberikan diskresi kewenangan pemeriksaan dan/atau pengujian halal produk hanya kepada LPPOM-MUI (Lembaga Pengkajian Pangan Obat-obatan dan Kosmetika-Majelis Ulama Indonesia). Pada praktik-nya, pelayanan proses perpanjangan dan pengurusan sertifikat halal produk luar negeri pun masih dilakukan oleh LPPOM-MUI. Sementara itu, registrasi oleh BPJPH belum dapat berjalan baik.

Selanjutnya pada Februari 2021, terdapat aturan turunan baru UU 33/2014, yaitu PP No. 39 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Jaminan Produk Halal. PP mencabut KMA 982/2019 dan mempertegas kewenangan BPJPH, antara lain pada bidang pengakuan lembaga sertifikasi halal luar negeri.

LPPOM-MUI sejak lama telah memiliki kerja sama dengan 45 (empat puluh lima) LHLN di luar negeri (lihat Lampiran 1). LPPOM-MUI mengakui sertifikat halal yang dikeluarkan oleh LHLN tersebut hanya untuk produk yang diproduksi di negara tempat lembaga sertifikasi halal berada, kecuali untuk produk yang diproduksi di Eropa. Sertifikasi halal Eropa dapat meng-cover produk di seluruh Eropa, bukan pernegara.

Dari daftar LHLN yang telah bekerja sama dengan LPPOM-MUI tersebut, 14 LHLN berdomisili di 12 negara-negara Eropa, yakni: Austria, Belanda, Belgia, Denmark, Italia, Inggris, Irlandia, Jerman, Polandia, Spanyol, Swiss, dan Turki.

Dari latar belakang tersebut, terdapat setidaknya dua permasalahan yang penting mendapat perhatian dan pengkajian lebih lanjut. *Pertama*, bahwa mekanisme kerja sama antara LPPOM-MUI dengan LHLN di luar negeri tersebut memerlukan pengakuan oleh pemerintah setempat dengan Pemerintah RI (*G to G agreement*) dalam bentuk kerja sama saling pengakuan (*Mutual Recognition Agreement/MRA*) sesuai dengan tuntutan UU JPH—terutama Pasal 6 butir d UU JPH, dan Pasal 11 butir c, PP 31/2019.

Kedua, sebagian besar negara-negara di kawasan Eropa menganut paham sekularisme sehingga tidak memiliki Kementerian/Lembaga (K/L) yang khusus menangani isu keagamaan, termasuk persoalan halal. Dengan demikian, tidak ada K/L yang ekuivalen dengan tugas dan fungsi BPJPH atau Kementerian Agama. Namun demikian, isu halal dapat dilihat dari pendekatan akses pasar produk Eropa ke Indonesia.

Dari latar belakang dan rumusan masalah di atas, dapat dirumuskan setidaknya dua pertanyaan penelitian, yakni: *pertama*, bagaimana kerja sama saling pengakuan (*Mutual Recognition Agreement*, MRA) Sertifikat Halal antara Indonesia dan negara-negara Eropa telah dilakukan. Dan *kedua*, bagaimana peluang, potensi, dan tantangan kerja sama saling pengakuan Sertifikat Halal di negara-negara kawasan Eropa, khususnya di 5 dari 12 negara domisili LHLN yang telah bekerja sama dengan LPPOM-MUI?

METODE/KERANGKA BERPIKIR

Kajian mengenai implementasi jaminan produk halal dan sertifikasi Halal di Indonesia telah cukup banyak dilakukan, baik di lingkungan perguruan tinggi, praktisi halal, maupun Litbang Kementerian Agama. Hanya saja, kajian yang khusus

menyangkut kerja sama pengakuan sertifikat Halal dan dengan lembaga luar negeri, masih terbilang langka. Beberapa kajian terkait kerja sama sertifikasi halal, standarisasi, dan lembaga pengelola halal, dapat membantu melatari kajian ini.

Al-Fatih dan Aditya (2017: 56), memperbandingkan hukum fatwa halal di beberapa negara dari sisi kajian yuridis fatwa halal MUI dan fatwa halal dari lembaga lain di luar negeri. Bahwa status fatwa MUI itu tidak mengikat melainkan sebuah rekomendasi semata. Secara kelembagaan pun masih semi-pemerintah. Di banyak negara, pemberi sertifikat halal (baik negeri atau swasta) memiliki standar resmi tersendiri yang sebagiannya diperkuat oleh aturan negara, seperti JAKIM Malaysia dan MUIS Singapura. Uniknya, di Indonesia, banyak regulasi yang mendasarkan secara substansial pada fatwa MUI, sehingga kekuatannya mengikat. Sedangkan di luar negeri, meskipun lembaganya milik pemerintah namun fatwanya tidak mengikat dan lemah diikuti masyarakatnya.

Sementara itu, Boca, dkk. (2014: 25) menemukan bahwa sertifikasi kualitas produk menjadi perhatian di dunia usaha. Sertifikat ISO dan Sertifikat halal dipandang sebagai upaya penjaminan kualitas yang menguntungkan baik untuk konsumen

maupun produsen. Lebih jauh, bagi Pemerintah, ISO dan Sertifikat halal bukan sekadar simbol kualitas melainkan juga menuntut perhatian, dalam hal tantangan penentuan ukuran kualitas, edukasi publik, dan kualitas kehidupan.

Artadita dan Lestari (2019: 105) memperbandingkan dua lembaga penerbit Sertifikat Halal, yakni LPPOM-MUI Indonesia dengan JAKIM Malaysia dalam hal Sertifikasi Rumah Potong Halal. Ditemukan bahwa standar keduanya relatif sama meski ada sedikit perbedaan. Ada empat aktivitas sertifikasi, yakni: pendaftaran, pembayaran, audit dan penerbitan sertifikat. Kriterianya sertifikasinya pun relatif sama.

Sementara itu, terkait kerja sama saling pengakuan (*Mutual Recognition Agreement*, MRA) antarnegara, kajian Safari Ar-Rizki (2010: 45) memberi gambaran implementasi MRA dalam level antarnegara di Asia Tenggara (ASEAN). Penelitian dalam rangka tesis studi master ini menjelaskan sejarah MRA dan contoh implementasinya dalam konteks kerja sama ASEAN.

Dari sejumlah penelitian tersebut di atas, tampak ada keunikan dan kesetaraan standar, sekaligus peluang kerja sama antara lembaga pengelola halal, hanya saja

belum ada yang secara khusus melihat isu kerja sama internasional dalam saling pengakuan sertifikat halal. Pada titik itulah penelitian ini menemukan distingsi dan urgensinya. Kebaruan (*novelty*) penelitian kali ini terletak pada lingkup kajiannya yang menyentuh isu halal, serta lokus yang mengkaji Eropa.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan kajian pustaka dan wawancara, untuk mendapatkan berbagai data dan informasi yang dibutuhkan. Kajian pustaka dan penelusuran ranah maya dilakukan untuk mendalami isu ini, mendapatkan data-data faktual dan aktual mengenai persoalan ini, serta mendudukan kajian ini di dalam *state of the art* ilmu pengetahuan terkini.

Wawancara dilakukan untuk mendiskusikan dan mendalami isu, mengklarifikasi atau memverifikasi data dan temuan awal, serta mendapatkan masukan untuk menjawab pertanyaan penelitian ini. Guna mendapatkan gambaran seutuh mungkin, wawancara dilakukan dengan melibatkan 11 (sebelas) informan yang mewakili pemangku kepentingan sertifikasi halal di dalam dan luar negeri, yaitu (1) Kalangan pemangku kebijakan/Pemerintah, seperti: BPJPH Kementerian Agama dan direktorat-direktorat yang menangani kerja sama negara-negara Eropa Kemenlu, untuk

memahami regulasi dan berbagai kebijakan terkait; (2) Kalangan praktisi, seperti: LPPOM-MUI, peneliti isu halal di universitas dan lembaga riset, LSM isu halal, pengusaha/importir, dsb, untuk melihat aspirasi kalangan pelaksana di lapangan terkait sertifikasi dan registrasi halal; dan (3) Kalangan *stakeholders* di luar negeri, seperti Perwakilan/Kedutaan di lima dari dua belas negara Eropa, yakni negara-negara di bawah Direktorat Eropa II pada Kementerian Luar Negeri, yakni: Austria, Jerman, Polandia, Swiss, dan Denmark.

Selain itu, karena membutuhkan data dan perspektif langsung dari beberapa Lembaga Halal Luar Negeri (LHLN) di negara-negara Uni Eropa, dan untuk menyiasati keterbatasan dana untuk melakukan *direct data-collection*, maka dibuat 'Angket Isian' yang dikirimkan melalui email. Proses transkripsi dan penerjemahan dilakukan dalam proses ini.

Data dan informasi selanjutnya dianalisa menggunakan perangkat regulasi yang ada di ranah internasional terkait perdagangan, kerja sama-diplomasi, dan lainnya; juga di ranah nasional, seperti UU Jaminan Produk Halal, serta regulasi turunannya. Beberapa teori tentang kerja sama internasional seperti pendekatan intermestik (*international-domestic approach*), dipakai dalam menganalisis data. Demikian halnya,

digunakan juga analisis SWOT (*Strength, Weaknesses, Opportunity, and Threats*) untuk melihat dan menimbang kondisi-kondisi yang ada.

Mutual Recognition Agreement

Mutual Recognition Agreement atau yang biasa disingkat MRA merupakan langkah signifikan menuju liberalisasi perdagangan. MRA bertujuan untuk mengurangi hambatan teknis untuk perdagangan (*technical barrier to trade*, TBT).

Dengan terjalannya MRA, maka memungkinkan suatu produk atau jasa yang telah diuji di negara pengekspor atau negara lain untuk diterima oleh negara pengimpor dengan sedikit pengujian atau sertifikasi lebih lanjut, tetapi tetap tunduk pada pengawasan pasar. Hal ini diyakini sebagai efisiensi biaya yang signifikan sehingga akan menghasilkan harga yang lebih rendah bagi konsumen.

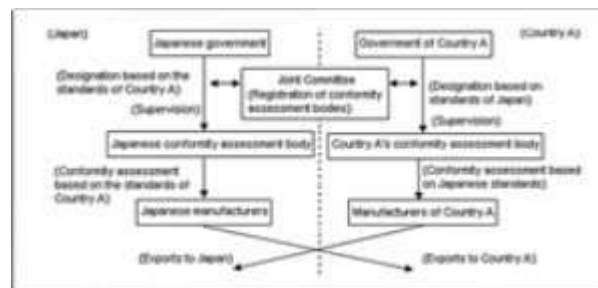
MRA menciptakan kerangka kerja untuk saling mengakui sistem penilaian kesesuaian nasional antara dua atau lebih negara. Fase pertama MRA mencakup penerimaan bersama atas laporan pengujian salah satu negara yang menandatangani MRA untuk menghindari pengujian ulang tetapi masih memerlukan sertifikasi nasional di negara penerima.

Fase kedua adalah penerimaan bersama atas sertifikasi sehingga tidak hanya hasil pengujian yang diterima, tetapi juga sertifikasi yang memungkinkan barang langsung masuk pasar negara penerima.

MRA mengurangi atau menghilangkan biaya pengujian ulang dan sertifikasi ulang, memperpendek waktu pemasaran untuk produsen dan eksportir barang. Konsumen mendapatkan keuntungan dari biaya yang lebih rendah dan ketersediaan yang lebih cepat. Di bawah MRA, vendor menikmati penghematan biaya yang signifikan karena tidak perlu menguji ulang dan mensertifikasi ulang peralatan mereka di negara pengimpor. Mereka juga langsung masuk ke pasar, menghemat beberapa minggu penundaan. Misalnya, di Singapura diperkirakan penghematan untuk dapat SG \$ 1.200 dan hingga 30 hari - biaya dan waktu yang diperlukan untuk pengujian ulang lokal (www.ida.gov.sg). Namun, efisiensi biaya dan waktu dalam kerangka MRA tidak dirasakan oleh semua pihak. Amerika Serikat mengkritik beberapa mitra dagangnya karena kelambanan perangkat telekomunikasi (www.ustr.gov).

Pelaksanaan MRA umumnya membutuhkan undang-undang nasional dan peraturan teknis. Misalnya, peraturan perundang-undangan di Jepang memungkinkan perusahaan menggunakan lembaga pemeriksa asing di bawah kerangka MRA

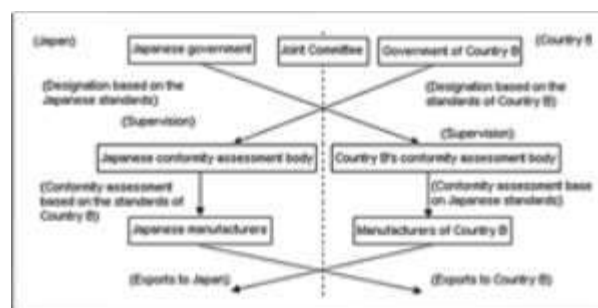
Jepang dengan UE dan AS. Gambar berikut menunjukkan sistem MRA di Jepang.



*Sumber:

<http://www.rieti.go.jp/en/papers/research-review/035.html>

Bagan 1 : Skema MRA di Jepang (pola 1)



*Sumber:

<http://www.rieti.go.jp/en/papers/research-review/035.html>

Bagan 2 : Skema MRA di Jepang (pola 2)

Uni Eropa telah mengambil pendekatan yang lebih radikal dalam upayanya untuk menciptakan pasar tunggal dengan menggunakan standar umum di seluruh negara anggota. Dengan menerapkan sistem standar umum, akan terjadi penghematan biaya dan waktu pemasaran. Skema MRA juga lazim diterapkan di banyak organisasi regional, seperti APEC,

ASEAN, Organization of American States (OAS), Economic Community Of West African States (ECOWAS), hingga East African Community (EAC).

ASEAN telah mengadopsi skema MRA antara lain pada bidang Engineering Services (9 December 2005); Nursing Services (8 December 2006); Architectural Services and Framework Arrangement for the Mutual Recognition of Surveying Qualifications (19 November 2007); Medical Practitioners and MRA on Dental Practitioners (26 February 2009); Accountancy Services (26 February 2009, 13 November 2014); dan Tourism Professional (9 November 2012).

Faktor Intermestik Kebijakan Halal

Penelitian ini mempertautkan UU Jaminan Produk Halal di Indonesia dengan isu hubungan internasional, yakni kerja sama internasional di bidang halal. Dengan kata lain, pada tingkat tertentu kajian ini melihat dinamika hubungan domestik dengan internasional yang saling bertautan dan saling mempengaruhi satu sama lain (intermestik).

Metode ini, yang dijelaskan beberapa dekade lalu oleh Rosenau (1969: 20), menyebutkan bahwa kajian politik internasional akan dimajukan dengan mengkaji lebih dekat keterkaitan antara sistem politik dalam negeri dan implikasinya

terhadap urusan internasional. Secara konvensional, politik luar negeri merupakan proyeksi dari politik domestik (Wolff dan Wurm, 2011: 16; Fearon, 1998: 33).

Namun, dengan perkembangan teknologi informasi yang semakin mutakhir dan globalisasi yang memudahkan batas wilayah, batas-batas antara politik domestik dan politik internasional juga menjadi tidak relevan. Bahkan politik domestik memiliki pengaruh yang signifikan terhadap interaksi hubungan internasional dan begitu juga sebaliknya.

Pendekatan ini dikenal dengan “intermestik” (internasional-domestik) yang dikenalkan pertama kali oleh Manning (1979: 3). Manning (1979: 5) menyatakan bahwa kebijakan luar negeri memiliki pengaruh langsung yang sangat kuat di ranah domestik sehingga perdebatan yang mendasari kebijakan tersebut sebaiknya memperhatikan aspek internasional dan domestik sekaligus.

Pada mulanya konsepsi awal Manning tentang intermestik bicara tentang ekonomi politik internasional dan ekonomi domestik. Kemudian Barilleaux (1985: 10) memperluas spektrum intermestik dengan memasukkan pengaruh kebijakan luar negeri terhadap opini publik domestik dan dampak kebijakan luar negeri dari opini

publik. Hal itu diperkuat oleh Logevall (2001: 15) yang mengembangkan lebih lanjut konsep kebijakan internasional yang mempengaruhi atau berimplikasi pada wacana domestik. Senada dengan itu, Bueno de Mesquita & Smith (2012: 20) berpendapat bahwa hampir setiap variabel dependen kritis dalam arena internasional dewasa ini dapat dieksplorasi melalui lensa politik dalam negeri.

Berangkat dari intermestik ini, teori *"two-level game"* Putnam (1988: 9) menjelaskan bahwa para pemimpin nasional harus memenangkan permainan politik dalam negeri dan permainan internasional selama proses pembuatan kebijakan luar negeri, terutama pada isu-isu internasional yang sensitif dengan dampak luas pada konstituen domestik. Putnam (1988) membahas bahwa kemenangan seorang pemimpin pada negosiasi di level domestik dan internasional ini dipengaruhi oleh peran preferensi dan koalisi domestik, institusi dan praktik politik domestik, strategi dan taktik negosiator, ketidakpastian, efek gaung domestik dari tekanan internasional, dan kepentingan kepala negosiator. Dengan kata lain, *"two-level game"* telah memperluas faktor-faktor penentu kebijakan luar negeri, salah satunya faktor domestik dan tekanan internasional.

Para ahli hubungan internasional menyoroti bahwa konsep urusan dalam negeri telah menjadi semakin dominan di bidang sejarah diplomatik selama dekade terakhir (antara lain Logevall, 2009: 11; Gienow-Hecht, 2009: 36; Wolff dan Wurm, 2011: 15). Dengan demikian, kajian hubungan internasional lebih menitikberatkan pada peran politik domestik dalam hubungan internasional (Brenner & Vanderbush, 2002: 31; Foyle, 1997: 26; Milner & Tingley, 2015: 14). Globalisasi telah meningkatkan cakupan dan kedalaman interaksi antara politik dalam negeri dan politik luar negeri, menjadikan politik luar negeri sebagai bagian integral dari politik dalam negeri.

Dalam konteks Indonesia, sebagaimana diuraikan oleh Anwar (1994: 20), secara umum telah diterima bahwa faktor domestik sangat menentukan kebijakan luar negeri Indonesia. Setelah jatuhnya pemerintahan Soeharto pada tahun 1998, Indonesia berupaya mengembangkan lingkungan politik demokrasi yang lebih terbuka. Oleh karena itu, dengan munculnya sistem politik Indonesia pasca-Soeharto, demokratisasi telah membuka baik pelaksanaan hubungan internasional maupun pembuatan kebijakan luar negeri kepada lebih banyak aktor yang menantang eksekutif dalam perumusan kepentingan dan strategi kebijakan luar negeri (Anwar, 2010: 24; Hill, 2003: 15).

Demikian pula, studi tentang kebijakan luar negeri dan demokratisasi Indonesia secara umum sampai pada kesimpulan yang sama, antara lain demokratisasi telah menyebabkan pergeseran kekuasaan dari eksekutif ke legislatif (Murphy, 2005: 16) dan meningkatnya pengaruh aktor non-pemerintah terhadap pembuatan kebijakan luar negeri (Vermonte, 2005: 26). Lebih lanjut, Gindarsah (2012: 19) menekankan bahwa kekuatan politik dalam negeri telah menjadi kekuatan baru yang mempengaruhi pemerintahan eksekutif untuk mengubah dan bahkan membalikkan politik luar negeri Indonesia yang ada untuk mengejar aspirasi masyarakat dan ambisi politik masing-masing.

Secara khusus, Dosch (2006: 40) menjelaskan bahwa tiga bidang penting yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Indonesia berdasarkan perubahan dalam negeri: proses pengambilan keputusan kebijakan luar negeri, aktor yang terlibat, dan isu-isu. Dosch berpendapat bahwa lingkungan demokrasi baru telah membuka proses pembuatan kebijakan luar negeri dan memberikan akses kepada lebih banyak 'aktor baru' untuk memperkenalkan ide dan agenda tertentu dibandingkan dengan di bawah rezim otoriter.

Dalam konteks penelitian ini, isu halal yang sedianya merupakan isu keagamaan, kini

berkembang telah berkembang tidak hanya menjadi agenda politik domestik, tetapi juga menjadi agenda politik luar negeri yang diperkenalkan oleh aktor baru yang terlibat. Dengan UU 33/2014, isu halal memiliki spektrum internasional yang sangat kuat karena keterlibatan negara pada isu ini dan melahirkan aktor-aktor domestik baru dalam arena internasional.

DISKUSI/ANALISIS

Kerja sama Saling Pengertian (MRA) Sertifikat Halal

Tujuan utama dari penelitian ini adalah mengetahui dan menganalisis kondisi existing dan upaya-upaya kerja sama saling pengakuan sertifikat halal yang telah dilakukan antara Indonesia dengan lima negara di Eropa, yakni: Austria, Denmark, Jerman, Polandia, dan Swiss. Dari penelusuran literatur dan wawancara dengan narasumber di dalam dan luar negeri, diketahui bahwa hingga September 2020 ini belum ada satu pun perjanjian kerjasama saling pengakuan (*Mutual Recognition Agreement*, MRA) terkait sertifikasi halal yang dimiliki Indonesia (sebagai negara) dengan negara-negara di Eropa--bahkan negara lainnya di dunia. Namun demikian, kerjasama saling pengakuan sertifikasi halal telah terbangun antara LPPOM MUI (lembaga swasta pengelola halal di Indonesia sebelum rezim

UU 33/2014), dengan 45 lembaga sertifikasi halal luar negeri di 26 negara (selengkapnya lihat lampiran 1). Permasalahannya adalah bahwa skema MRA meniscayakan kerjasama negara-dengan-negara (G to G), sehingga kerjasama yang digalang LPPOM MUI tersebut tidak dapat dikategorikan MRA dalam konteks kajian ini—yang merujuk Pasal UU No. 33/2014 tentang Jaminan Produk Halal, dan Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2019, dan Peraturan Menteri Agama Nomor 26 Tahun 2019.

Sementara itu, upaya menjajaki dan membangun kerjasama saling pengakuan sertifikasi halal (baik berupa MRA ataupun langkah awal berupa MoU, *memorandum of understanding*) secara G to G telah dilakukan. Hal ini misalnya tergambar dari korespondensi antara Kementerian Luar Negeri dengan BPJPH Kementerian Agama RI, yang meneruskan surat dari Kedutaan Besar RI di Wina, Austria. Bahwa sebuah lembaga halal Austria bernama *Islamic Documentation and Certification* (IIDC) telah melayangkan permohonan kerja sama pengakuan sertifikat halal kepada BPJPH via KBRI Wina, dan dinyatakan telah melengkapi semua dokumen administratif yang diperlukan. Lalu, karena menurut aturan perundang-undangan MRA meniscayakan kerja sama G to G, maka melalui surat Nomor B-

2731/BD.II/P.II.III/Hm.00/07/2020 tertanggal 27 Juli 2020, BPJPH menyambut baik rencana penyusunan MoU dengan meminta pihak Kemlu untuk mengundang perwakilan Pemerintah Austria di Jakarta untuk hadir ke BPJPH untuk mendiskusikan rincian MoU dimaksud. BPJPH juga setuju bahwa penandatanganan MoU pada level Menteri.

Potensi, Peluang dan Tantangan MRA

1. Potensi MRA

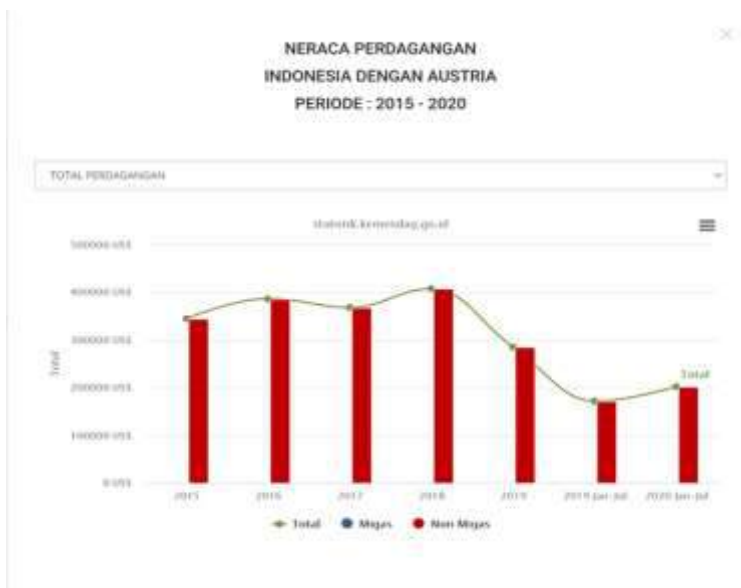
Potensi MRA ini akan diuraikan secara bilateral pernegara dengan menganalisis tren perdagangan dengan Indonesia serta secara multilateral melalui Uni Eropa dan EFTA.

Secara bilateral, total nilai perdagangan Indonesia dengan lima negara objek penelitian cukup bervariasi. Pada tahun 2019, Jerman (US\$ 5,8 miliar) dan Swiss (US\$ 1,4 miliar) memiliki total nilai perdagangan terbesar, sedangkan Austria, Denmark, dan Polandia relatif sama (sekitar US\$ 500 juta) yang akan diuraikan di bawah ini.

Austria

Total nilai perdagangan Indonesia-Austria cenderung stabil pada 2015-2018 dan mengalami penurunan yang signifikan pada tahun 2019. Komoditas utama ekspor Austria adalah obat-obatan yang dikenakan wajib sertifikat halal berdasarkan UU

33/2014. Mencermati tren perdagangan RI-Austria pada lima tahun terakhir, total nilai perdagangan RI-Austria belum mencerminkan potensi sebenarnya. Dengan kata lain, potensi terwujudnya MRA halal antara kedua negara cukup besar karena menjadi salah satu faktor pendorong komoditas ekspor Austria, yaitu obat-obatan.



Pada sisi bilateral, RI-Austria dapat memanfaatkan mekanisme bilateral Dialog Lintas Agama (DLA) untuk mengangkat isu halal dan perdagangan internasional. Austria merupakan mitra DLA Indonesia pertama sejak tahun 2009.

Denmark

Selama lima tahun terakhir (2014-2019), total nilai perdagangan Indonesia-Denmark

cenderung stabil di kisaran US\$ 400 juta. Produk ekspor Indonesia lebih pada komoditas dan manufaktur sederhana, sementara impor produk Denmark merupakan produk manufaktur berteknologi. Komoditas ekspor utama Denmark antara lain obat-obatan dan keju yang memerlukan sertifikasi halal untuk masuk ke Indonesia.



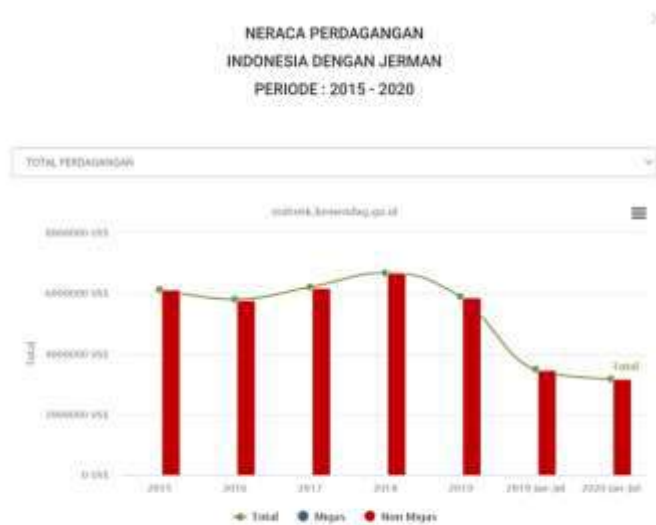
Pada sisi bilateral, setelah kunjungan Ratu Denmark tahun 2015, Kedubes Denmark di Jakarta merevitalisasi Danish-Indonesian Business Chamber/ DANCHAM (d/h Danish Business Association, 1984) untuk memfasilitasi jaringan dan pertukaran pengalaman antara pengusaha Denmark dan mitra di Indonesia.

Mencermati temuan penelitian tersebut, MRA halal berpotensi terjalin antara Indonesia-Denmark guna meningkatkan

perdagangan kedua negara. Mengingat Denmark merupakan negara anggota Uni Eropa, maka MRA halal perlu diupayakan melalui pendekatan Uni Eropa dengan dukungan bilateral.

Jerman

Sebagai ekonomi terbesar nomor 1 di Eropa, Jerman memiliki total nilai perdagangan terbesar juga dengan Indonesia. Berdasarkan data Kemendag RI, total perdagangan RI-Jerman pada 2019 mencapai US\$ 5,8 milyar dengan defisit di pihak Indonesia sebesar US\$ 1,09 milyar.



Produk ekspor Jerman ke Indonesia umumnya barang manufaktur seperti kendaraan bermotor, kendaraan pengangkut, mesin untuk industri yang memproduksi produk plastik, packaging, peralatan, perkapalan, peralatan komunikasi, barang kimia, peralatan laboratorium. Sementara ekspor Indonesia

ke Jerman berupa bahan baku berbasis sumber daya alam meliputi CPO, karet alam, kopi biji, kakao, barang tambang mineral dan beberapa produk manufaktur seperti alas kaki, tekstil dan produk tekstil, furniture; komponen elektronik, komponen otomotif dan ban.

Mencermati data temuan tersebut, komoditas ekspor Jerman ke Indonesia didominasi oleh produk-produk yang tidak memerlukan sertifikasi halal. Namun bukan berarti MRA halal dengan Jerman berpotensi nol. Jerman memiliki penduduk muslim yang sangat signifikan, khususnya berasal dari Turki dan Eropa Timur.

Di samping itu, Jerman yang merupakan ekonomi terbesar di Uni Eropa sangat menentukan sekali jalannya perundingan IEU CEPA dan masa depan Uni Eropa secara keseluruhan.

Polandia

Berbeda dengan empat negara objek penelitian lainnya yang mengalami tren total nilai perdagangan stabil bahkan menurun dengan Indonesia, total nilai perdagangan RI-Polandia justru meningkat ditopang dengan surplus ekspor Indonesia ke Polandia.

Komoditas ekspor unggulan Polandia ke Indonesia antara lain *whey; products consisting of natural milk constituents*. (HS0404), Suku cadang untuk kendaraan

besar (HS8708), Produk perawatan kecantikan (HS3304), Produk olahan besi (HS7204), dan Derek kapal atau Crane kapal (HS8426). Salah satu pasar prioritas bagi produk ekspor Polandia, termasuk produk-produk pertanian Polandia, yaitu daging sapi, produk susu dan buah-buahan.



Melihat temuan penelitian terhadap Polandia, komoditas ekspor Polandia ke Indonesia didominasi oleh produk yang memerlukan sertifikasi halal, seperti gandum, daging sapi, produk susu dan buah-buahan, serta kosmetik. Dengan demikian, potensi MRA halal Indonesia-Polandia sangat besar. Selain itu, Dialog Lintas Budaya dan Agama (DLBA) RI-Polandia juga dapat dimanfaatkan untuk mengangkat isu kerja sama halal berdasarkan UU 33/2014.

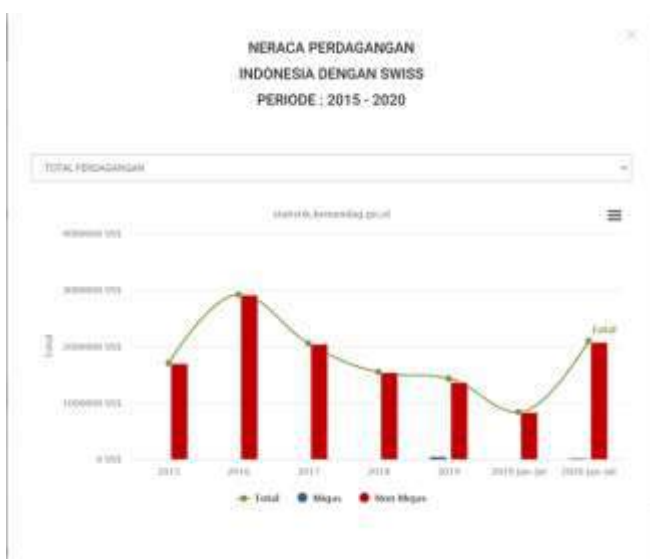
Swiss

Total nilai perdagangan RI-Swiss bergerak fluktuatif dengan ditandai kenaikan signifikan pada tahun 2016. Neraca perdagangan bilateral surplus untuk Indonesia dengan ditopang oleh ekspor Indonesia ke Swiss didominasi oleh komoditas perhiasan dan logam mulia (HS 711319) sebesar 74,5%, disusul sepatu/alas kaki (HS 640399) sebesar 5,09%. Adapun ekspor Swiss ke Indonesia terdiri dari mesin, produk kimia, alat komunikasi dan listrik, kendaraan bermotor (mobil), produk metal, dan produk farmasi.

Sementara banyak negara yang menurunkan volume ekspor impornya karena perhatian terpusat pada penanganan Covid 19, ekspor Indonesia ke Swiss malah melonjak tajam. Dalam lima bulan pertama tahun 2020 yaitu Januari – Mei 2020 ekspor Indonesia naik sebesar 284% dibandingkan periode yang sama tahun 2019.

Data Kemendag RI yang juga dikonfirmasi oleh data Swiss Federal Customs Administration menunjukkan bahwa peningkatan terbesar terjadi dalam bulan April dan Mei 2020 dengan peningkatan ekspor Indonesia sebesar 670% untuk April dan 404% untuk Mei 2020 dibandingkan bulan yang sama tahun 2019. Kopi dan minyak atsiri adalah diantara produk Indonesia yang mengalami kenaikan lumayan besar. Kenaikan ekspor Indonesia

ke Swiss terbesar terjadi dalam bulan Maret 2020 bila dibandingkan bulan sebelumnya yaitu untuk produk tekstil rajutan, kopi, suku cadang mesin, mebel, minyak atsiri dan kimia organik. Namun bila dibandingkan dengan periode yang sama tahun lalu, ekspor Indonesia ke Swiss yang memiliki trend meningkat adalah logam mulia, alas kaki, kopi, mebel, suku cadang mesin dan minyak atsiri.



Pada setiap pertemuan *Joint Economic and Trade Committee*, delegasi Swiss selalu konsisten mengangkat isu halal di antara isu-isu perdagangan dan investasi lainnya. Isu sertifikasi halal dinilai akan berpengaruh besar terhadap komoditas ekspor Indonesia ke Swiss, yaitu produk farmasi.

Dengan kata lain, MRA halal berpotensi besar untuk terjalin antara RI-Swiss. Selain itu, temuan hasil wawancara juga mengkonfirmasi bahwa Pemerintah Swiss (c.q *State Secretariat for Economic Affairs*

SECO) mewacanakan untuk membentuk unit khusus yang menangani isu halal sebagai instrumen perdagangan. Sebagaimana diamanatkan dalam peraturan perundangan-undangan Indonesia, MoU G-to-G merupakan syarat kunci untuk menjalin MRA halal.

Dewasa ini, produk Swiss yang masuk ke Indonesia berupaya untuk mencantumkan label halal. Hal itu menunjukkan kesadaran produsen Swiss akan pentingnya label halal bagi konsumen Indonesia. Namun, karena belum terjalin MRA antara Indonesia-Swiss, label halal produk impor Swiss di Indonesia masih menggunakan dua label halal dari LPPOM MUI dan HCS, sebagaimana tercantum pada produk coklat Ovomaltine ini yang dapat ditemukan di supermarket Indonesia.



Gambar 6. Ilustrasi penggunaan 2 (dua) label halal

Penggunaan dua label halal dari negara asal produk dan Indonesia tersebut akan menambah biaya bagi produsen. Kondisi ini membuka peluang lebih besar bagi terwujudnya MRA sertifikasi halal Indonesia-Swiss.

Multilateral

Empat dari lima negara objek penelitian ini (Austria, Denmark, Jerman, dan Polandia) merupakan anggota Uni Eropa. Sebagai anggota Uni Eropa, empat negara tersebut terikat dan memiliki kepentingan dalam proses perundingan Indonesia – UE *Comprehensive Economic Partnership Agreement* (IEU-CEPA), karena kebijakan perdagangan dan bea cukai masing-masing negara mengacu pada kebijakan Uni Eropa. Indonesia dan Uni Eropa memulai negosiasi *Comprehensive Economic Partnership Agreement* (IEU-CEPA) sejak tahun 2016.

Sebagai anggota Uni Eropa, hubungan bilateral Indonesia dengan empat negara tersebut ditandai dengan *Framework Agreement on Comprehensive Partnership and Cooperation* (PCA) yang mulai berlaku tahun 2014 dan memberikan fondasi yang kuat untuk kerja sama RI-Uni Eropa ke depan. Dalam strateginya, Uni Eropa memajukan agenda bilateral dan sekaligus memajukan agenda di ASEAN. Sebagai ilustrasi, Uni Eropa memandang *Free Trade Agreement* secara bilateral negara-negara

ASEAN adalah *building blocks* menuju EU-ASEAN FTA.

Selain empat negara objek penelitian yang menjadi anggota Uni Eropa, Swiss adalah satu-satunya negara yang bukan anggota Uni Eropa, melainkan anggota *European Free Trade Association* (EFTA). Indonesia-EFTA *Comprehensive Economic Partnership Agreement* (CEPA) telah ditandatangani pada 18 Desember 2018 di Jakarta dan akan berlaku menunggu ratifikasi oleh DPR RI.

Sebagai Perjanjian Perdagangan Bebas yang luas, Indonesia-EFTA CEPA mencakup perdagangan barang, perdagangan jasa, investasi, hak kekayaan intelektual, pengadaan pemerintah, persaingan, perdagangan, serta pembangunan dan kerja sama yang berkelanjutan. Di bidang perdagangan barang, Negara-negara EFTA menghapus semua bea masuk atas impor produk industri, termasuk ikan dan hasil laut lainnya, yang berasal dari Indonesia. Indonesia secara bertahap akan menghapus atau mengurangi bea masuk atas produk industri, termasuk ikan dan produk laut lainnya, yang berasal dari Negara EFTA.

Tidak terdapat item khusus yang menyebutkan sertifikasi halal pada Indonesia-EFTA CEPA. Namun Indonesia-EFTA CEPA secara umum menguatkan

tentang perjanjian TBT (*Technical Barriers to Trade*) dan perjanjian SPS (*sanitary and phytosanitary*) pada WTO yang juga diadopsi pada CEPA ini.

Melihat perkembangan yang terjadi, terdapat potensi MRA halal dalam kerangka multilateral, baik negosiasi Indonesia-EU CEPA yang masih berlangsung maupun Indonesia-EFTA CEPA yang sudah selesai.

Pada negosiasi Indonesia-EU CEPA, sertifikasi halal dan MRA halal kiranya perlu menjadi salah satu mata agenda negosiasi. Keterlibatan BPJPH menjadi penting karena halal bukan sebatas aspek keagamaan, melainkan sebagai instrumen perdagangan. Sedangkan pada kerangka Indonesia-EFTA CEPA yang sudah selesai, potensi MRA justru lebih besar terjalin di bawah adminstasi *Joint Committee* CEPA.

2. Peluang MRA

Secara internal, Indonesia memiliki potensi terbangunnya MRA di bidang halal dengan berbagai negara di dunia, termasuk di Eropa. Indonesia telah memiliki Undang-undang dan turunannya yang khusus mengatur soal isu halal. Bahkan di UU dan turunannya itu terdapat pasal da klausul yang memberi kesempatan atau kemungkinan dilaksanakannya MRA, yakni Pasal 46 UU JPH. Namun demikian, Ihsan menegaskan kata “dapat” dalam Pasal 46

tersebut. Artinya, klausul kerjasama MRA itu bisa dilakukan atau tidak (Wawancara 27 Juli 2020).

Meski hingga saat ini belum ada satupun MRA antara Indonesia dengan negara lain, namun peluang ke arah terjalinnya kesepakatan saling pengakuan (MRA) atau memo kesepahaman (MoU) dalam isu halal terbuka lebar. Peluang di sini artinya faktor eksternal yang bernuansa positif bagi kemungkinan terbangunnya kesepakatan tersebut.

Pertama, peluang terbangunnya MRA masih dipandang cukup besar karena kita Indonesia menjadi pasar barang-halal negara-negara di Eropa tersebut, spt daging, susu, dan coklat. Dengan demikian, mereka akan menempuh jalan apapun termasuk diawali dengan membuat MRA dengan Indonesia untuk dapat memper-lancar ekspansi bisnis mereka tersebut.

Selain disampaikan Taufik, perwakilan di KBRI Polandia, pendapat ini didukung Adi, perwakilan di KBRI Austria. Dikatakan Adi,

“...jadi mereka memang confident ya, karena mereka melihat demand Indonesia besar, memiliki pasar yang besar. Dan produk-produk Eropa itu memang sudah banyak yang masuk, terutama kelas menengah ya di Indonesia. Itu kan makin banyak orang yang dari golongan bawah yang naik ke kalangan menengah, yang lebih banyak demand-nya, termasuk

barang-barang dari Eropa seperti coklat impor, atau barang-barang olahan. Mereka [negara-negara Eropa, pen] melihat peluang ini makanya mereka usul terus [adanya kerjasama] dan salah satunya tadi yang G to G.” (wawancara 5 Agustus 2020).

Lebih jauh lagi, ketika telah terbangun Perjanjian Kemitraan Ekonomi Komprehensif (*Comprehensive Economic Partnership Agreement*, CEPA), peluangnya lebih banyak lagi. Di Swiss, misalnya, setelah CEPA diratifikasi, produk Swiss ingin membanjiri pasar kita. Dikatakan Nuradi,

”Apalagi kalau dia mempunyai cap halal di situ, itu bisa lebih masuk ke segala jenis sektor barang di situ....peluangnya sangat besar masuk ke Indonesia,” imbuh Nuradi, perwakilan di KBRI Bern. Demikian halnya di Denmark, menurut Dini, perwakilan di KBRI Kopenhagen, “Denmark memandang kita sebagai pasarnya, dan diantara negara ASEAN lainnya pun, mereka memandang kita lebih tinggi daripada negara ASEAN lainnya.” (wawancara 27 Juli 2020).

Kedua, secara informal (*non-governmental scheme*) Indonesia telah memiliki kerjasama pengakuan halal dengan 45 lembaga sertifikasi halal luar negeri di 26 negara (daftar nama sebagaimana lampiran 1). Lembaga-lembaga ini adalah mereka yang selama ini bekerjasama dan diakui sertifikat halalnya oleh Majelis Ulama, atau tepatnya LPPOM MUI. Sebagaimana diketahui, LPPOM MUI mengakui sertifikat

halal yang dikeluarkan oleh badan sertifikasi halal asing yang telah bekerjasama, yang disetujui berlaku selama 2 (dua) tahun dan dievaluasi per tahunnya. Mereka terdiri atas 37 badan yang disetujui untuk kategori pemotongan (sapi), 40 badan disetujui untuk kategori bahan baku, 22 badan disetujui untuk kategori rasa. Sejak berlakunya UU JPH dan menunggu peraturan dan prosedur baru pengakuan Lembaga Sertifikasi Halal disusun oleh MUI dan Pemerintah, daftar ini masih diacu dan digunakan oleh LPPOM MUI ([http://www.halalmui.org/mui14/main/page/li](http://www.halalmui.org/mui14/main/page/list-of-halal-certification-bodies)st-of-halal-certification-bodies).

Peluang membangun “G to G” MRA dengan melanjutkan “kerjasama B to B” ini diusulkan Lukmanul Hakim, Direktur LPPOM MUI. Dikatakannya,

“Maka langkah yang paling mudah saat ini adalah tinggal merilis lembaga-lembaga halal yang sudah diakui oleh Majelis Ulama Indonesia. Kemudian untuk additional-nya adalah menggunakan prosedur yang sudah disepakati.” (wawancara 27 Juli 2020).

Namun demikian, kerjasama yang bersifat B to B (*business to business*), atau P to P (*person to person*) tersebut dipandang tidak dapat dilakukan karena status *non-government* tersebut, sebagaimana disampaikan Sukoso, Kepala BPJPH (wawancara 27 Juli 2020).

Ketiga, peluang membangun kesepakatan MRA dapat disusun berdasarkan peluang yang kita ciptakan sendiri di luar soal perdagangan produk halal, yakni penyediaan tenaga kerja terlatih yang mendukung industri halal di luar negeri, seperti: pengiriman tenaga juru sembelih halal (juleha), penyelia halal, atau auditor halal. Usulan ini disampaikan Sukoso,

“...membuka peluang pasar sumber daya manusia ke luar dan secara luas, termasuk chef halal. Ketika ngomong halal restoran halal dan dapur yang halal, tapi gimana dapur halal kalau chef-nya bukan chef halal. Nah, di sini peluang-peluang ini yang harus kita desain.”
(Wawancara 27 September 2020).

Ide ini disambut baik perwakilan Indonesia di Polandia, Taufik, yang mengatakan bahwa peluang adanya ahli-ahli dari Indonesia yang akan terlibat secara internal di perusahaan luar negeri, seperti Polandia. “Karena sekarang saja banyak orang-orang kita yang bekerja di sektor pemotongan ayam,” ungkapnya. Gagasan pengiriman tenaga di bidang halal ke negara-negara di Eropa ini juga dipandang peluang baik oleh Nuradi, pejabat Fungsi Ekonomi di KBRI Swiss. Dikatakannya,

“...ya bisa saja itu dianggap satu peluang, ketika lembaga itu dibentuk di Swiss, mungkin dia membutuhkan bantuan dari negara muslim. Indonesia kan negara muslim terbesar di dunia ya, populasinya, mungkin akan dianggap lebih kompeten di sektor itu, dan mungkin

juga dia meminta bantuan ke kita untuk membantu prosedur dalam pemberian sertifikasi halal atau bagaimana gimana mekanismenya. Mungkin saja ketika itu dibentuk, KBRI menawarkan sendiri ke sana, untuk membantu ya, mengirimkan orang kesini, untuk membantu unit itu, itu bisa saja terjadi seperti itu.”
(Wawancara 5 Agustus 2020)

Namun demikian, ide ini disangsikan perwakilan Indonesia di KBRI Austria, Adi, yang membayangkan kesulitan penerimaan pihak Swiss terkait pelatihan teknis halal di negaranya jika hal itu diadakan. Bagi Pemerintah Swiss, halal dipandang sebagai bagian dari urusan agama, dan negara tidak ikut campur urusan agama yang bersifat privat tersebut (Wawancara 5 Agustus 2020).

Tantangan MRA

Ada sejumlah hal yang dapat dikategorikan sebagai tantangan atas terbangunnya MRA Sertifikat Halal. Sebagian tantangan itu bersifat internal di/dari dalam negeri, dan sebagiannya di/dari luar negeri.

Tantangan internal yang **pertama** adalah regulasi pelaksanaan sertifikasi di Indonesia belum lengkap, yakni terutama terkait belum adanya regulasi mengenai ketentuan tarif. Hal ini menyebabkan proses bisnis sertifikasi halal terkendala. Ratusan permohonan sertifikasi yang sudah masuk ke BPJPH terpaksa tidak dapat diproses sebagaimana tahapan yang sudah diatur di

dalam PP dan PMA terkait sertifikasi halal. Lalu, berdasar pada KMA No. 982 Tahun 2019, yang merupakan kebijakan diskresi, pengelolaan sementara menggunakan tarif dan proses lama--yakni banyak memerankan LPPOM MUI. Kondisi ini menyebabkan banyak pihak di luar negeri (terutama pengusaha dan eksportir) kebingungan untuk mengikuti alur peraturan halal di Indonesia tersebut. Kondisi ini pula yang menjadi tantangan saat nanti kita mau membangun kesepahaman saling pengakuan (MRA) dengan pihak lain. Untuk menjadi catatan, dalam menyusun MRA, detail klausul atau pasal sangat diperhatikan. Maka, hal-hal regulatif dan substantif haruslah benar-benar sudah kokoh. Ledia Hanifa, mantan Ketua Pokja RUU Halal DP RI, menyinggung belum soal belum adanya tarif ini dengan kaitan birokrasi sebagai tantangan. Dikatakannya, “(masalah) birokrasi! karena tarif aja nggak keluar keluar kan, gimana mau maju.” (Wawancara 14 Agustus 2020).

Kedua, berkaitan dengan yang pertama, yakni performa dan layanan lembaga penyelenggara halal di dalam negeri yang belum optimal. Bukan hanya belum optimalnya *leading sector* dan aktor utama yakni Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal (BPJPH), namun pihak dan perangkat lainnya, seperti Lembaga Pemeriksa Halal dan aparat pelayanan di

level *frontliner* pelayanan halal, yang dalam hal ini Kasi Urais pada Kanwil Kementerian Agama Provinsi. Staf pada Kemenag yang mengurus pendaftaran halal ini bersifat sementara karena belum adanya BPJPH di level provinsi. Kondisi performa internal ini tentu menjadi tantangan yang akan berdampak pada kesiapan dalam membangun MRA. Pelayanan yang bersifat manual saja, misalnya, mengandaikan pengusaha pemohon sertifikasi harus mendatangi kantor Kemenag Provinsi. Sangat tidak efektif dan meniscayakan ada biaya transportasi. Akan berbeda jika pelayanan seutuhnya melalui *online*, selain murah dan praktis, juga *traceable*. Hal ini diamini Lukmanul Hakim, Direktur LPPOM,

“...menurut saya itu tantangan dalam proses sertifikasi halal itu adalah bahwa perusahaan yang mendaftar ke BPJPH itu harusnya mereka tahu ke mana setelah itu, kedua memang pendaftaran dari BPJPH kepada LPH itu dalam hal ini LPPOM MUI, dari manual dengan dokumen fisik kepada dokumen online yang kita buat dengan sertifikasi online seri 23000.” (Wawancara 27 Juli 2020).

Ketiga, kondisi internal (Pemerintah Indonesia, atau BPJPH) yang belum bisa meyakinkan publik luar mengenai tujuan dan manfaat UU Jaminan Produk Halal. UU yang hanya ada di Indonesia ini lebih dipandang mempersulit dibanding memberi kebermanfaatan, misal *added value* terhadap produk atau meningkatkan respon

pasar. Dikatakan oleh Lutfi, perwakilan SwissCham, serupa Kamar Dagang di Indonesia, yang menyatakan:

“Kalau kita membicarakan di pertumbuhan global, selalu dipertanyakan, kenapa Saudi Arabia tidak menggunakan sertifikat halal untuk salah satu syarat masuk? Juga Malaysia dan sebagainya. Apakah Indonesia lebih *Islamic* daripada mereka? nah ini yang harus di ini-kan oleh para petinggi-petinggi kita gitu, sehingga bisa meyakinkan para duta besar yang ada di Indonesia ini untuk membawa konsep ini. Bukan hanya karena mau mempersulit mereka tapi karena lebih banyak manfaatnya pada masyarakat Indonesia. Dan kalau udah kayak *gitu* kan Kementerian Luar Negeri, Kementerian Perdagangan, Perindustrian dan sebagainya, sampai pada para duta besar ini yang sampai hari ini. Jujur aja kalau di perusahaan multinational selalu dipertanyakan, *kita ekspor ke Saudi nggak pernah ada persyaratan sertifikat halal* – misalnya gitu...*Malaysia juga nggak ada, kenapa Indonesia harus pake sertifikat halal?*” (Wawancara 12 Agustus 2020).

Adapun tantangan **keempat** adalah soal kemampuan produksi yang belum setara. Ketika mau menjalin MRA, kemampuan produksi kita harus lebih siap atau setidaknya setara dengan negara lain tersebut. Jika tidak, alias tidak resiprokal dan seimbang, maka Indonesia hanya akan menjadi pasar bagi negara partner. Disampaikan Taufik, pejabat fungsi ekonomi pada KBRI Polandia,

“tantangan buat kita adalah sebenarnya bahwa kita itu hanya jadi pasar jadi, mereka itu butuh sertifikasi Halal untuk memasukkan semua daging-daging mereka ke Indonesia, itu dari satu sisi ya bisa jadi tantangan bisa jadi peluang. Jadi, di kita akan lebih banyak daging tidak hanya dari Australia dan New Zealand. Jadi, sertifikat halal yang kita buat kemudian hanya menjadi skema untuk mereka memasukan barangnya ke Indonesia. Tapi artinya bahwa substansi kita ingin mendapatkan daging halal tercapai tapi kemudian dari sisi perdagangan, sertifikat Halal kita belum memiliki kekuatan untuk *offensive* artinya memasukkan barang kesini (Polandia) kan, untuk memasukkan barang Indonesia ke Polandia.” (Wawancara 29 Juli 2020).

Hal ini dikuatkan oleh Adi, pejabat fungsi ekonomi di KBRI Austria, yang menyatakan,

“Apakah dengan *mutual recognition agreement* itu untuk G to G apakah bisa mencapai kesepakatan bersama? Kalau kita membuat gambar bentuk G to G antara Austria dan Indonesia tapi efeknya malah meningkatkan ekspor barang Austria jadi meningkat ke Indonesia, artinya impor Indonesia lebih banyak itu, menurut saya kurang seimbang, kalau MRA itu dengan sesama negara muslim yang sama-sama dengan rezim seperti Indonesia, artinya mensyaratkan sertifikasi itu harus di sana juga mensyaratkan seperti itu di dalam negeri, dan kita membuat kerja sama saling mengakui mereka mempunyai akses pasar mereka kita juga punya akses ke pasar mereka, itulah berarti seimbang, tetapi apabila kita mengadakan G to G dengan negara yang tidak mengharuskan halal itu

diterapkan di negaranya bahkan tidak mensyaratkan sertifikasi halal karena sertifikasi halal itu bagi mereka bukan satu persyaratan barang itu bisa masuk. Seperti Uni Eropa mungkin akan lebih condong ke sistem standar atau TBT dan SPS-nya, sistem sanitasinya. Nah dari konteks itu Apakah dengan MRA halal G to G itu berefek pada meningkatnya akses Indonesia itu ke Austria, atau tidak berefek?” (Wawancara 5 Agustus 2020).

Adapun tantangan yang bersifat eksternal, yang **pertama** adalah bahwa di negara lain tidak ada lembaga yang setara dengan BPJPH atau Kementerian Agama--yang mengurus secara khusus halal atau sertifikasi halal. Disampaikan Andit, Fungsi Ekonomi di KBRI Jerman,

“...butuh mitra yang setara untuk penandatanganan MRA, *while* di Jerman ini, menurut kedutaan Jerman, baik kedutaan di Jerman maupun di Jakarta, Kementerian Ekonomi disini, tidak ada mitra setara seperti itu. Kami dari KBRI sudah berusaha juga muter-muter, mencari akal, apa yang bisa disetarakan, hingga saat ini juga kita belum dapat respon positif dari pemerintah Jerman karena kita coba. Saya pribadi coba, muter misalnya ke registrasi perusahaan, bisa nggak disamakan dengan lembaga yang melakukan registrasi GMBH-nya. Ternyata menurut hukum setempat, registrasi dilakukan oleh pengadilan, jadi susah, oke jadi nggak bisa. Jadi, dengan siapa? Dengan Kementerian Ekonomi. Menurut Kementerian Ekonomi, mereka tidak melakukan tataran kebijakan terhadap produk halal secara spesifik. Mungkin

secara hubungan ekonomi iya, tapi tidak melakukan hubungan halnya secara spesifik. Jadi mereka tidak nyaman. Nah, mungkin hal ini yang menjadi tantangan, khususnya bagi RI-Jerman karena dari Kepala BPJPH sendiri kan, atau amanat dari Undang-undang sendiri kan harus ada MRA-nya. Jadi ini PR yang *outstanding* juga. Bagaimana kita bisa *proceed* MRA ini, bisa *goal*-lah istilahnya gitu. Itu yang kita hadapi, jadi agak susah ya, mencari mitra yang setara di level pemerintah khususnya, kalau misalnya mitranya *conceal*. Komunitas setempat, itu pun sangat *segmented*. Kita mau mitra yang mana? Mitra organisasi Turki yang ada disini atau mau mitra organisasi? Karena tidak ada juga mitra organisasi “MUI” yang ada di Jerman.” (Wawancara 6 Agustus 2020).

Kedua, halal dipersepsi oleh sebagian negara sebagai *technical barrier to trade* (TBT). UU 33/2014 tentang JPH telah diangkat 13 (tiga belas) kali pada sesi perdagangan khusus di WTO (*World Trade Organization*) oleh Australia, Brasil, Selandia Baru, Amerika Serikat, Kanada, Uni Eropa, dan Taiwan. Negara-negara tersebut meminta Indonesia untuk mempertimbangkan kembali pendekatannya dengan tetap menjadikan sertifikasi dan label halal bersifat sukarela serta transparansi penerapan UU JPH.

UU JPH pertama kali diangkat pada *Committee on Technical Barriers to Trade* (TBT) WTO pada bulan Juni 2016. Delegasi AS memahami tujuan UU JPH untuk

menjamin produk halal bagi konsumen Indonesia dan menyatakan komitmen AS untuk bekerja sama dengan Indonesia untuk memastikan bahwa tujuan ini tercapai tanpa menciptakan hambatan perdagangan yang tidak perlu. Sementara itu, Selandia Baru mencatat beberapa masalah dalam rancangan peraturan turunan UU JPH yang masih belum jelas. Sementara Uni Eropa mengutarakan keprihatinan yang diangkat oleh AS dan Selandia Baru bahwa sertifikasi halal wajib akan menyiratkan biaya tambahan yang signifikan bagi para pelaku ekonomi. UE menilai bahwa kurangnya transparansi dalam menerapkan aturan dan pendekatan yang terfragmentasi dalam penerapan UU JPH akan menciptakan ketidakpastian. Adapun Australia mendesak Indonesia untuk mematuhi kewajiban perdagangan internasional dan menotifikasi rancangan peraturan turunan UU JPH kepada WTO.

Pada sidang lanjutan Komite TBT WTO bulan November 2016, AS menyampaikan kekhawatiran bahwa persyaratan halal yang rumit dan duplikasi. AS juga mengkritik ketidakjelasan persyaratan registrasi untuk produk lokal. AS dan Selandia Baru meminta agar draf peraturan pelaksana UU JPH diberitahukan kepada WTO sebelum disahkan untuk memberikan waktu bagi komentar dari para pemangku kepentingan dan agar komentar tersebut

dipertimbangkan oleh Indonesia. UE menilai bahwa kurangnya transparansi dalam menerapkan aturan dan pendekatan yang terfragmentasi menciptakan ketidakpastian. Australia menyuarakan keprihatinan tentang kemungkinan hambatan perdagangan akibat UU JPH. Australia menyambut baik penundaan penerapan regulasi hingga November 2019 dan mengingatkan Indonesia tentang kewajiban transparansi berdasarkan Perjanjian TBT.

UU JPH kembali dipermasalahkan pada Komite TBT WTO pada Maret 2017. AS dan Australia kembali menyuarakan keprihatinan aspirasi sektor swasta internasional bahwa kewajiban label halal dapat membatasi akses ke produk secara signifikan. Tindakan ini juga dapat menimbulkan beban yang besar bagi UKM internasional dan Indonesia serta mengganggu manufaktur dan ekspor Indonesia. Uni Eropa menegaskan kembali keprihatinan serius bahwa tidak mengizinkan produk yang tidak bersertifikat halal adalah sama dengan larangan total impor produk non-halal. UE mengingatkan Indonesia terikat pada aturan WTO yang melarang menghambat perdagangan, prinsip non-diskriminasi, serta transparansi. Dengan menjaga sertifikasi dan pelabelan halal secara sukarela, ini akan mengurangi pembatasan perdagangan dan sejalan dengan tujuan TBT. UE meminta Indonesia

memberitahukan setiap draf aturan pelaksana ke WTO.

Karena Indonesia dinilai belum menjawab dengan baik pertanyaan-pertanyaan yang diangkat dalam Komite WTO tentang TBT pada bulan Juni dan November 2017. Kekecewaan terhadap Indonesia mulai meningkat pada sidang *Committee on TBT WTO* pada Maret 2018, Juni 2018, November 2018, Maret 2019, dan Juni 2019.

Selama Komite WTO tentang TBT pada Maret dan Juni 2019, Indonesia merespon dengan fasih dan baik dengan menjabarkan *Mutual Recognition Arrangements* (MRA) untuk skema sertifikasi halal guna mengurangi hambatan teknis yang tidak perlu. Indonesia berkomitmen penuh untuk menerapkan prinsip saling pengakuan, dan proses penerimaan sertifikasi dilakukan oleh lembaga sertifikasi di luar Indonesia dengan syarat lembaga sertifikasi di luar Indonesia baik diakreditasi oleh KAN (Komite Akreditasi Nasional) atau telah menandatangani MoU atau MRA dengan Pemerintah Indonesia. Produk yang mengandung bahan non halal tetap dapat beredar, masuk, dan diperdagangkan di Indonesia dengan mencantumkan informasi non halal sesuai dengan ketentuan Badan Pengawas Obat dan Makanan. Indonesia meyakinkan negara anggota WTO bahwa penerapan UU JPH tidak akan membatasi

kebebasan masyarakat untuk memilih produk yang diinginkan.

Komite TBT WTO pada November 2019 menandai momen penting dalam pembahasan halal di WTO karena digelar sebulan setelah UU JPH diberlakukan pada 17 Oktober 2019 dan dihadiri langsung oleh Kepala BPJPH. Taiwan bergabung dengan AS, Australia, Brasil, Selandia Baru, Kanada, dan UE untuk menyampaikan keprihatinan tentang penerapan UU JPH di Indonesia.

Kanada meninjau sertifikasi dan proses pengakuan organisasi sertifikasi halal asing masih kurang dan tetap tidak jelas. Kanada dan Australia mendorong Indonesia untuk berkonsultasi dan memberikan informasi kepada mitra dagang untuk memastikan bahwa tindakan tersebut tidak membatasi perdagangan secara berlebihan.

Sedangkan Taiwan meminta Indonesia menjelaskan: prosedur sertifikasi; tata cara saling pengakuan lembaga sertifikasi halal asing; perbedaan antara spesifikasi sebelumnya dan yang baru; dan, apakah lembaga asing yang telah bekerja sama dengan LPPOM MUI otomatis disetujui oleh BPJPH. Sementara, Selandia Baru dan Brazil meminta klarifikasi tentang ruang lingkup istilah “produk non-halal” dan bagaimana persyaratan dan pelabelan akan

dikelola. Selandia Baru mengucapkan terima kasih kepada Indonesia telah memberikan notifikasi kepada WTO tentang draft Peraturan Menteri Agama tentang Penyelenggaraan Jaminan Produk Halal pada 14 Oktober 2019.

Indonesia menyampaikan notifikasi kepada WTO perihal Peraturan Menteri Agama dimaksud yang mengatur sistem jaminan halal sebagai berikut: (i) cakupan produk; (ii) masa transisi dan waktu yang diberlakukan yang disesuaikan dengan cakupan produk; (iii) pencantuman label halal dan informasi produk non-halal; (iv) sistem penilaian kesesuaian halal dan pengaturan saling pengakuan; (v) ketentuan pendaftaran untuk sertifikat halal; dan, (vi) mekanisme produk bersertifikat halal selama masa transisi.

Selain UU JPH, sistem jaminan halal Indonesia juga dipermasalahkan pada sidang-sidang lain yang membahas Peraturan Menteri Pertanian Indonesia tentang Impor Karkas, Daging dan / atau Produk Daging Olahan sebanyak empat sesi antara Maret 2015 dan Juni 2016.

Sistem jaminan halal Indonesia juga diadakan oleh Brazil pada sidang khusus mengenai Impor Daging dan Produk Ayam (DS484). Dalam kasus ini, Brasil menuduh Indonesia melanggar beberapa aturan

GATT/WTO pada impor daging ayam dan produk ayam dari Brasil. Beberapa larangan impor tersebut tertuang dalam berbagai regulasi Indonesia tentang persyaratan pemotongan dan pelabelan halal untuk daging ayam dan produk ayam impor. Lebih khusus lagi, peraturan tersebut mengatur pengawasan dan penerapan persyaratan pemotongan dan pelabelan halal. Menurut Brasil pengawasan dan penerapan persyaratan untuk produk ayam impor lebih ketat daripada yang diterapkan pada produksi dalam negeri di Indonesia.

Keputusan Panel Badan Penyelesaian Sengketa (*Dispute Settlement Body*) WTO memutuskan bahwa Indonesia bersalah dan diwajibkan untuk merevisi aturan impor unggas dan produknya (Peraturan Menteri Pertanian dan Menteri Perdagangan). Namun, Indonesia dinyatakan tidak melakukan diskriminasi terhadap ayam impor dalam menegakkan persyaratan label halal. Ahamat & Rahman (2018) menyatakan bahwa kasus Indonesia - Produk Ayam telah mengangkat isu halal pada perdagangan dunia dan perhatian besar WTO pada isu halal.

Ketiga, halal masih kerap dipandang sebagai instrumen agama, dibanding instrumen perdagangan, sehingga menjadikannya sulit dikomunikasikan dengan negara pihak yang menempatkan

agama berjarak dengan urusan negara. Dikatakan Doni, pejabat di Kementerian Perdagangan RI,

“...ini itu butuh waktu yang panjang untuk bisa meyakinkan bahwa sertifikasi ini merupakan instrumen perdagangan...bukan instrumen agama...itu yang memang *nggak* mudah. Dan terus terangnya ya, memang tantangan ini akan luar biasa sulit, jangankan kita bicara soal sertifikasi halal gitu ya, sertifikasi yang lain aja yang punya Indonesia, itu setengah mati kita bisa minta diakui di Uni Eropa.” (Wawancara 3 Agustus 2020).

Dan **keempat**, di beberapa negara Eropa ada kelompok ekstrim kanan yang sangat anti dengan isu halal, yang dipandang ekspresi agama, meski hal ini dirasa tidak signifikan. Dikatakan Adi, perwakilan di KBRI Denmark, “Di Austria ada organisasi *extreme* kanan yang ada resistansinya terhadap label halal, namun dikatakan tidak terlalu signifikan” (Wawancara 11 Agustus 2020).

Dari paparan di atas dapat diringkaskan sbb:

Potensi MRA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tren total nilai perdagangan yang terus meningkat di kelima negara 2. Komoditas unggulan dari negara objek penelitian memerlukan sertifikasi halal antara lain makanan, kosmetik, dan farmasi 3. Kerja sama halal dapat diupayakan dengan pendekatan multilateral yaitu UE dan EFTA
-------------	--

	<ol style="list-style-type: none"> 4. Isu halal dapat diangkat pada mekanisme bilateral dalam Dialog Lintas Agama di masing-masing negara
Peluang MRA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indonesia menjadi pasar barang-halal negara-negara di Eropa tersebut, spt daging, susu, dan coklat., sehingga mendorong mereka untuk melakukan kerjasama perdagangan dengan Indonesia 2. Secara informal (<i>non-governmental scheme</i>) Indonesia telah memiliki kerjasama pengakuan halal dengan 45 lembaga sertifikasi halal luar negeri di 26 negara, yakni berupa 45 Approved Halal Certification Bodies list pada LPPOM MUI. 3. Peluang semakin besar dengan cara membuka peluang penyediaan tenaga kerja di bidang halal (seperti juru sembelih halal, penyelia halal, dsb)
Tantangan MRA (Internal)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regulasi pelaksanaan sertifikasi di Indonesia belum lengkap, yakni terutama terkait belum adanya regulasi mengenai ketentuan tarif. 2. Performa dan layanan lembaga penyelenggara halal di dalam negeri yang belum optimal. Bukan hanya BPJPH, tetapi suprastruktur lainnya, seperti BPJPH daerah atau pihak khusus tertentu. 3. Kondisi internal (Pemerintah Indonesia, atau BPJPH) belum bisa meyakinkan publik luar mengenai tujuan dan manfaat UU Jaminan Produk Halal. 4. Kemampuan produksi yang belum setara antara Indonesia dengan luar negeri, baik kualitas maupun kuantitasnya.

Tantangan
MRA
(eksternal)

1. Di negara-negara Eropa tidak ada lembaga yang setara dengan BPJPH atau Kementerian Agama--yang mengurus khusus masalah halal.
2. Halal dipersepsi oleh sebagian negara sebagai TBT (technical barrier to trade), sehingga mereka mengangkat soal UU JPH di sidang WTO berkali-kali.
3. Halal masih kerap dipandang sebagai instrumen agama, dibanding instrumen perdagangan. Di banyak negara di Eropa menjadi kendala untuk mengangkat isu ini di level negara—yang notabene sekuler.

Studi ini menemukan bahwa hukum halal Indonesia tidak hanya memicu dinamika sesi dan panel WTO tetapi juga meningkatkan berbagai kekhawatiran dari bisnis di negara-negara pengimpor di Eropa. Pada pertemuan *Joint Economic and Trade Commission* (JETC) antara Indonesia dan Swiss pada 15 Juli 2019, para pelaku bisnis di negara-negara Eropa memahami kewenangan Indonesia untuk memastikan ketersediaan produk halal di negara mayoritas Muslim tersebut. Namun, para pelaku bisnis asing membutuhkan transparansi dan informasi yang jelas untuk prosedur sertifikasi halal di bawah rezim UU JPH. Asosiasi bisnis Swiss di Indonesia, SwissCham, melontarkan pertanyaan terkait ketatnya regulasi halal di Indonesia dibanding di Arab Saudi, Malaysia, dan negara mayoritas Muslim lainnya. Untuk itu,

SwissCham meminta pemerintah Indonesia membuka saluran komunikasi seluas-luasnya untuk menjawab kekhawatiran terkait bisnis dalam sertifikasi halal.

Selain menjadi isu pada perdagangan internasional, UU JPH juga mengalami tantangan pelaksanaan kerja sama internasional dalam hal ketiadaan lembaga pemerintah yang menangani agama. Meskipun demikian, semua negara objek penelitian melihat isu halal bukan sebagai isu agama semata. Sebagian besar negara Eropa memandang masalah halal sebagai masalah perdagangan internasional, seperti Polandia (di bawah Kementerian Pembangunan Ekonomi), Austria (di bawah Kementerian Digital dan Ekonomi), dan Swiss (Sekretariat Kerja Sama Ekonomi SECO). Sementara itu, Denmark melihat masalah halal lebih pada masalah kesejahteraan hewan dan ditangani oleh lembaga hybrid Public-Private Partnership (PPP), yaitu Danish Agriculture and Food Council (DAFC). Dengan kata lain, industri halal dapat dikatakan memprovokasi penataan kelembagaan di negara-negara Eropa karena berbagai alasan-alasan tersebut.

Selanjutnya, untuk melengkapi data dasar sebagai bahan analisis, berikut profil negara dan data terkait halal di lima negara Eropa yang dikaji oleh riset ini (Tabel 1).

Tabel 1 : Profil 5 (lima) negara Eropa terkait halal

	<i>Jumlah penduduk</i>	<i>Agama</i>	<i>GDP</i>	<i>Total nilai perdagangan dengan RI (2019)</i>	<i>Kementerian/ Lembaga yang mengurus halal</i>	<i>Lembaga Halal Luar Negeri</i>
<i>Austria</i>	8,8 juta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Katolik 59,9%; ▪ Ortodoks 6%; ▪ Islam 6%; ▪ Protestan 4%; ▪ Lainnya 24,1% 	US\$491,09 milyar	US\$168,781 juta	Federal Ministry for Digital and Economic Affairs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Halal Quality Control (HQC)
<i>Denmark</i>	5,8 juta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lutheran Evangelis 75%; ▪ Islam 5,5%; ▪ lain-lain 19,5% 	US\$ 352,06 miliar	US\$ 400,03 juta	Danish Agriculture and Food Council	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Halal Quality Control (HQC)
<i>Jerman</i>	82,9 juta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Protestan 34%; ▪ Katolik 34%; ▪ Muslim 3,7%; ▪ lain-lain 28,3% 	US\$ 3,8 triliun	US\$ 5,8 milyar	Federal Ministry for Economic Affairs and Energy	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Halal Quality Control (HQC) ▪ Total Quality Halal Correct Certification (TQHCC) ▪ Halal Certification Services (HCS)
<i>Polandia</i>	37,9 juta	Katolik Roma 92,9%	US\$ 1.215 milyar	US\$ 652,4 juta	Ministry of Investment and Economic Development	<ul style="list-style-type: none"> ▪ The Muslim Religious Union of Poland (MRU)
<i>Swiss</i>	8,5 juta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Katolik (38,2%), ▪ Protestan(26,9%), ▪ Islam (4,9%), ▪ Atheis (21,4%). 	US\$ 703,75 miliar	US\$ 1,4 miliar	State Secretariat for Economic Affairs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Halal Certification Services (HCS)

Analisis Intermestik UU JPH

Dari paparan temuan penelitian pada bab sebelumnya, data dapat dianalisis dengan pendekatan intermestik (*international-domestic approach*). Bahwa ada keterkaitan antara sistem politik dalam negeri dan implikasinya terhadap urusan internasional. Secara konvensional, politik luar negeri merupakan proyeksi dari politik domestik.

Namun perkembangan studi hubungan internasional menemukan bahwa aspek domestik dan internasional semakin terjalin dan saling mempengaruhi satu sama lain (intermestik).

Penelitian ini menemukan bahwa UU JPH memiliki faktor intermestik yang signifikan dengan menunjukkan keterkaitan pengaruh antara dinamika domestik dan internasional.

Hal ini ditunjukkan dengan ketidakjelasan proses sertifikasi halal Indonesia yang sangat mempengaruhi perdagangan dan bisnis internasional di banyak negara.

Pada saat yang sama, UU JPH secara khusus diangkat pada 13 kali sidang-sidang Komite TBT di WTO. Selain itu, kasus sengketa impor ayam Brasil vs Indonesia di WTO juga menggambarkan keprihatinan internasional yang besar terhadap sertifikasi halal Indonesia, bahkan beberapa tindakan menunjukkan hasrat mengintervensi kebijakan halal di Indonesia.

Pada era globalisasi ini, faktor intermestik sertifikasi halal perlu disadari oleh para pemangku kebijakan di dalam negeri. Sehingga produk jaminan halal dan sertifikasi bisa memenangkan “*two-level game*” pada aras domestik dan internasional sekaligus.

Analisis SWOT MRA

Untuk menimbang kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan, dilakukan analisis SWOT. Yakni mengelompokkan berbagai fakta kondisi pada empat bilah: kekuatan dan kesempatan (yang bersifat positif bagi terbangunnya MRA), dan kelemahan serta

Tabel 2 : Analisis SWOT MRA

	<i>Positive tone</i>	<i>Negative tone</i>
Bersifat internal	Strengths <ol style="list-style-type: none"> 1. Indonesia pasar produk halal yang sangat besar (populasi muslim Indonesia 87%) 2. Tren total nilai perdagangan yang terus meningkat di kelima negara 3. Secara <i>existing</i> sudah ada 45 LHLN yang bekerjasama saling mengakui, meski statusnya P to P 4. Indonesia memiliki surplus tenaga kerja terlatih di bidang halal, seperti juleha, penyelia halal, dsb. 	Weaknesses <ol style="list-style-type: none"> 1. Regulasi masih belum lengkap 2. Performa dan kinerja lembaga penyelenggara sertifikasi halal belum baik 3. Pihak dalam negeri belum bisa meyakinkan pihak di luar negeri soal manfaat UU JPH 4. Kemampuan produksi masih kalah kualitas dan kuantitas. Kita hanya jadi pasar!
Bersifat eksternal	Opportunities <ol style="list-style-type: none"> 1. Komoditas unggulan dari negara objek penelitian memerlukan sertifikasi halal antara lain makanan, kosmetik, dan farmasi 2. Kerja sama halal dapat diupayakan dengan pendekatan multilateral yaitu UE dan EFTA 3. Isu halal dapat diangkat pada mekanisme bilateral dalam Dialog Lintas Agama di masing-masing negara 	Threats <ol style="list-style-type: none"> 1. Tidak ada mitra setara dengan BPJPH/Kemenag, sehingga kerjasama sulit dilakukan 2. Halal dipandang oleh sebagian negara sebagai TBT (<i>technical barrier to trade</i>) 3. Halal dipandang sebagai isu agama dibanding perdagangan. Padahal banyak negara di Eropa bercorak sekuler (yang membatasi mengurus isu agama).

tantangan (yang mengendala terbangunnya MRA).

Dari pemetaan kekuatan, kelemahan, peluang dan hambatan tersebut, dapat diupayakan bagaimana kekuatan dan kesempatan dapat menutupi atau mengurangi kelemahan dan tantangan yang dihadapi. Misalnya, ketika menyadari belum bisa mengimbangi kualitas dan kuantitas produk, Indonesia dapat mengembangkan penguatan SDM di bidang halal—yang hal ini tidak dimiliki negara-negara minoritas muslim di Eropa tersebut. Para ustaz atau tenaga halal terlatih dikirim ke negara-negara Eropa untuk menjadi mentor, supervisor, atau tenaga penjamin halal di LHLN atau perusahaan.

Contoh lain, ketika isu halal terlalu dipersepsi sebagai agama *an sich* atau kurang dipahami sebagai instrumen perdagangan, mekanisme dialog lintas agama dapat dikembangkan sebagai wahana untuk mengomunikasikan isu halal ini. Persisnya, dalam suatu sesi Dialog Lintas Agama diagendakan untuk membicarakan sub tema "*Religion and Bussiness*," misalnya, yang mendiskusikan dinamika implementasi isu halal di dalam percaturan hubungan dan perdagangan global.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Penelitian ini menemukan bahwa *Mutual Recognition Agreement* (MRA) dalam bidang halal merupakan bentuk kerja sama yang belum pernah dikenal dan belum pernah terjalin antara Indonesia dengan negara/pihak manapun.

Sejauh ini belum ada MRA halal dengan negara lain, karena berbagai kelemahan internal dan tantangan eksternal masih lebih besar dari optimalisasi potensi yang dimiliki. Upaya membangun ke arah MRA sudah dilakukan, meski masih belum menunjukkan hasil.

Peluang, potensi, dan tantangan kerja sama saling pengakuan sertifikat halal di negara-negara kawasan Eropa, memiliki derajat yang sama besar. Potensi dan peluangnya seimbang dengan tantangan atau hambatan yang dihadapi. Hal itu ditunjukkan dengan sangat banyak negara tidak memiliki lembaga pemerintah yang menangani isu halal untuk menjalin kerja sama G-to-G dengan Indonesia. Negara-negara dimaksud bahkan tidak memiliki kebijakan yang kompeten dalam isu halal. Sedangkan untuk menjalin MRA antara LHLN dengan BPJPH, kerja sama G-to-G dalam bidang halal menjadi elemen kunci disamping sejumlah persyaratan teknis proses sertifikasi yang disepakati bersama.

Dengan kata lain, masa depan MRA halal sangat ditentukan oleh dinamika faktor domestik dan internasional yang saling berkelindan.

Rekomendasi

Untuk mewujudkan MRA, perlu pendekatan komprehensif non-keagamaan dalam pengembangan kerja sama sertifikasi halal Indonesia-Eropa. Kerja sama internasional JPH dapat dilakukan melalui pendekatan bilateral, regional, dan multilateral. Pada fase ini dibutuhkan peran strategis Kementerian Luar Negeri, Kementerian Perdagangan, dan perwakilan RI di luar negeri.

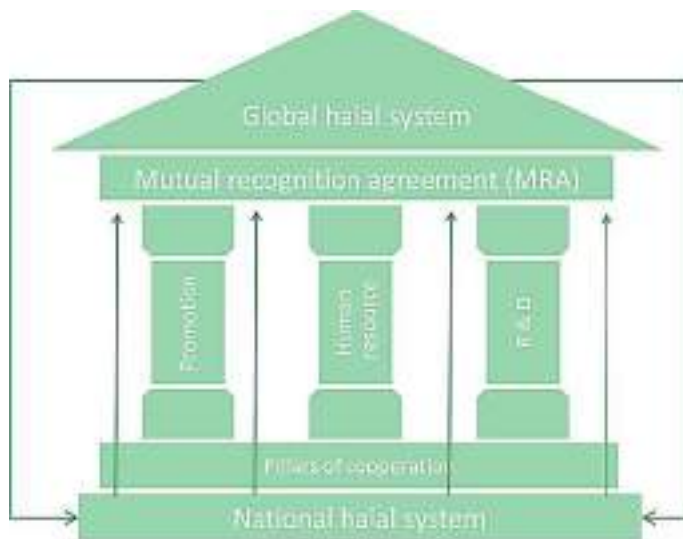
Kewibawaan BPJPH dalam mewujudkan jaminan halal nasional yang kokoh merupakan pondasi dari keberhasilan proses membangun MRA. Penelitian ini merekomendasikan jaminan produk halal nasional perlu ditumbuhkembangkan dalam ekosistem global yang mendukung. Maka dari itu, perlu diupayakan untuk mewujudkan *global halal system* guna melindungi jaminan produk halal nasional. Pada saat yang bersamaan, jaminan produk halal nasional menjadi pondasi bagi *global halal system*.

Mewujudkan simbiosis mutualisme antara faktor internasional dan domestik tersebut perlu ditunjang dengan pilar-pilar kerja sama, yaitu (1) promosi halal dan sertifikasi

halal, (2) pengembangan SDM halal, (3) penelitian dan pengembangan integral dan berkelanjutan. Tiga pilar itu dapat ditegakan melalui MoU G-to-G baik secara bilateral, regional, maupun multilateral.

Pilar-pilar kerja sama dimaksud akan mengarah pada MRA sertifikasi halal. MRA sertifikasi halal akan lebih mudah terjalin manakala ditopang oleh pilar kerja sama yang telah tegak pada fase kerja sama sebelumnya. Mengupayakan MRA sertifikasi halal tanpa ditopang oleh pondasi jaminan produk halal nasional yang kuat dan pilar kerja sama yang kokoh adalah suatu upaya yang melompati ketertiban proses.

Proses pembangunan *global halal system* yang ditopang oleh sistem jaminan produk halal nasional dan pilar-pilar kerja sama diilustrasikan melalui skema di bawah ini.



Gambar 7. Ilustrasi *Global Halal System*

Daftar Referensi

- Ahamat, H., & Rahman, N. A. (2018). Halal Food, Market Access and Exception to WTO Law: New Aspects Learned from Indonesia-Chicken Products. *Asian J. WTO & Int'l Health L & Pol'y*, 13: 355.
- Al-Fatih, Sholahuddin, dan Zaka Firma Aditya, (2017). Perbandingan Hukum Fatwa Halal di Beberapa Negara (Kajian Yuridis Fatwa Halal MUI dan Fatwa Halal dari Lembaga Lain di Luar Negeri, dipresentasikan dalam *Konferensi Nasional "Perbandingan Hukum dan Perkembangan Sistem Hukum: Konvergensi atau Divergensi?"*, di Universitas Airlangga, Surabaya, pada tanggal 20- 21 Juli 2017.
- Amaliah, L. H., (2016). *Menata Jaminan Halal di Indonesia*. Beeboks Publishing.
- Anwar, D. F. (1994). *Indonesia in ASEAN: foreign policy and regionalism*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Anwar, D. F. (2010). The Impact of Domestic and Asian Regional Changes on Indonesian Foreign Policy. *Southeast Asian Affairs*, 2010(1), 126-141. doi:10.1355/SEAA10H
- Ar-Rizqi, Safari. (2010). *Penyebab Lambatnya Penetapan Mutual Recognition Arrangement Jasa Asean (1995-2005)*. Tesis Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.
- Artadita, Sherly, and Yuliani Dwi Lestari. (2019 November). Halal Slaughterhouse Certification: The Comparison between Two Halal Certification Bodies, *Binus Business Review*, 10(3): 211-227.
- Barrios, P. L. (2018). Halal Certification and Labelling Requirements and the TBT Regime: A Case Study of the Indonesian Halal Act 33/2014. *Legal Issues of Economic Integration*, 45(3).
- Barilleaux, R. J. (1985). The President," Interestic" Issues, and the Risks of Policy Leadership. *Presidential Studies Quarterly*, 754-767.
- Boca, G. Dana, Lindita Mukaj, and Erjon Duka. (2014). A Cross Cultural Quality House in a Global Economy, *Annals of "Dunarea de Jos" Univ. of Galati Fascicle, Economics and Applied Informatics*, Years XX – No. 3/2014
- Brenner, P., Haney, P. J., & Vanderbush, W. (2002). The confluence of domestic and international interests: US policy toward Cuba, 1998–2001. *International Studies Perspectives*, 3(2): 192-208.
- Bueno de Mesquita, B., & Smith, A. (2012). Domestic explanations of international relations. *Annual Review of Political Science*, 15: 161-181.
- Dosch, J. (2006). The impact of democratization on the making of foreign policy in Indonesia, Thailand and the Philippines. *Südostasien aktuell: journal of current Southeast Asian affairs*, 25(5): 42-70.
- Foyle, D. C. (1997). Public opinion and foreign policy: elite beliefs as a mediating variable. *International Studies Quarterly*, 41(1): 141-169.
- Gienow-Hecht, J. C. (2009). What bandwagon? Diplomatic history today. *Journal of American History*, 95(4): 1083-1086.
- Gindarsah, I. (2012). Democracy and Foreign Policy-Making in Indonesia: A Case Study of the Iranian Nuclear Issue, 2007–08. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 34(3): 416-437.
- Hill, C. J. (2003). *The changing politics of foreign policy*. Palgrave Macmillan.

- Laksmana, E. A. (2011). Indonesia's Rising Regional and Global Profile: Does Size Really Matter? *Contemporary Southeast Asia*, 33(2): 157-182.
- Limenta, M., Edis, B. M., & Fernando, O. (2018). Disabling Labelling in Indonesia: Invoking WTO Laws in The Wake of Halal Policy Objectives. *World Trade Review*, 17(3): 451-476.
- Logevall, F. (2001). *Choosing war: The lost chance for peace and the escalation of war in Vietnam*. Univ of California Press.
- Logevall, F. (2009). Politics and foreign relations. *Journal of American History*, 95(4): 1074-1078.
- Maning, B. (1979). The Congress, The Executive, and Intermestic Affairs. *Foreign Affairs*, 57: 308.
- Milner, H. V., & Tingley, D. (2015). *Sailing the water's edge: The domestic politics of American foreign policy*. Princeton University Press.
- Mulyono, Agus, et al, (2018) *Kajian Aktual Isu Halal*. Litbangdiklat Press.
- Murphy, A. M. (2005). Indonesia and the World. In J. Bresnan (Ed.), *Indonesia: The Great Transition* (pp. 239-295). Rowman & Littlefield.
- Putnam, R. D. (1993). Diplomacy and Domestic Politics. The logic of the Two-Level Games. *International Organization*, 42(3): 1.
- Rosenau, J. N. (1969). *International politics and foreign policy: a reader in research and theory* (Rev. ed.). The Free Press, Collier-Macmillan.
- Vermonte, P. J. (2005). Demokratisasi dan Politik Luar Negeri Indonesia: Membangun Citra Diri. In B. Bandoro (Ed.), *Mencari Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia* (pp. 37-39). CSIS.
- Wolff, J., & Wurm, I. (2011). Towards a theory of external democracy promotion: A proposal for theoretical classification. *Security Dialogue*, 42(1): 77-96.
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal
- Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 2019 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No 33 tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal

Laman Internet

- Sertifikasi Halal untuk Produk Luar Negeri. (2020 Januari 2). LPPOM MUI. <http://www.halalmui.org/mui14/main/detail/sertifikasi-halal-untuk-produk-luar-negeri>
- List of Halal Certification Bodies. (2021 September 6). LPPOM MUI. <https://www.halalmui.org/mui14/main/page/list-of-halal-certification-bodies>
- Produk Halal Luar Negeri Dapat Diakui Indonesia Setelah Adanya Perjanjian Kerja Sama Internasional. (2018 Januari 31). *Kliklegal.com* <https://kliklegal.com/produk-halal-luar-negeri-dapat-diakui-indonesia-setelah-adanya-perjanjian-kerjasama-internasional/>.

KLAIM WILAYAH PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA ATAS LAUT CHINA SELATAN DAN "21ST CENTURY MARITIME SILK ROAD": Laut China Selatan sebagai "Flashpoint" Baru di Asia Tenggara

Sutadi, SH., MA
Pengamat Hubungan Internasional

Abstrak

People's Republic of China (China) ingin mewujudkan konsep BRI (*Belt and Road Initiative*) yang akan menghubungkan China dengan Eropa menggunakan jalur laut yang disebut dengan "21st Century Maritime Silk Road" yang bermula di Laut China Selatan (LCS) dan berujung di Eropa. Dalam kaitan itu, China memandang bahwa LCS harus "dimiliki" berdasarkan konsep *nine-dash line* yang sejatinya bertentangan dengan Konvensi PBB tentang Hukum Laut Internasional 1982 (*UN Convention on the Law of the Sea/UNCLOS*, 1982). Meskipun demikian, China tetap "menduduki" pulau-pulau di LCS secara sistematis dan konsisten dengan dukungan militer. Memperhatikan perilaku China, diperkirakan bahwa China nantinya akan membawa klaim wilayahnya atas LCS ke ICJ (*International Court of Justice*) di Den Haag dengan konsep *effective occupation* (pendudukan efektif) atas pulau-pulau tersebut. Strategi China itu didasarkan pada fakta bahwa ICJ telah menggunakan prinsip tersebut ketika memenangkan Malaysia dalam sengketa kepemilikan atas Pulau Ligitan dan Pulau Sipadan antara Indonesia dan Malaysia (2002).

Klaim China di LCS ditentang Amerika Serikat yang tidak ingin kepentingannya atas *freedom of navigation* di LCS dihambat oleh China. Amerika Serikat bahkan membentuk AUKUS untuk menghadapi China.

Perbedaan kepentingan antara Amerika Serikat dan China berpotensi menjadikan LCS sebagai *flashpoint* baru di Asia Tenggara. Dalam kaitan ini maka ASEAN perlu mengambil inisiatif untuk mencegah terjadinya konflik terbuka di LCS.

Kata kunci: 21st Century Maritime Silk Road, Laut China Selatan, *effective occupation*, *freedom of navigation*, AUKUS, ASEAN

PENDAHULUAN

Presiden China, Xi Jinping dalam kunjungan resminya ke Indonesia, telah menyampaikan pidato di Parlemen Indonesia pada tanggal 2 Oktober 2013 yang memperkenalkan konsep "21st Century Maritime Silk Road". Pidato tersebut ditujukan kepada Indonesia dan negara-negara anggota ASEAN. Konsep ini merupakan bagian dari konsep *Belt and*

Road Initiative (BRI) yang ditargetkan terwujud pada tahun 2049 (Catatan: tahun 2049 bertepatan dengan peringatan dan perayaan 100 tahun berdirinya People's Republic of China yang didirikan pada tanggal 1 Oktober 1949).

Dalam konsep "21st Century Maritime Silk Road", China ingin mengembangkan "jalur laut" untuk mengimplementasikan konsep BRI. Wilayah yang masuk dalam "21st

Century Maritime Silk Road” ialah **Laut China Selatan (LCS)**, Selat Malaka, Samudera Hindia, Teluk Aden, Selat Bab-el-Mandeb, Djibouti, Laut Merah, Terusan Suez, Laut Mediterranean dan berakhir di Eropa.

Dalam konteks LCS, terdapat klaim wilayah dari China, beberapa negara ASEAN (Brunei, Malaysia, Philipina dan Vietnam) serta Taiwan. Indonesia yang tidak mempunyai klaim wilayah atas LCS juga telah mengalami gangguan dari China di wilayah perairan dekat Pulau Natuna.

Khusus tentang China, klaim China didasarkan pada *nine-dash line* yang bertentangan dengan Konvensi PBB tentang Hukum Laut Internasional 1982 (*UN Convention on the Law of the Sea/UNCLOS, 1982*). Perilaku China yang mengabaikan UNCLOS 1982, berpotensi memicu konflik terbuka di LCS. Perilaku China tersebut telah “memancing” terbentuknya “persekutuan” baru AUKUS (Australia, the United Kingdom, and the United States) pada September 2021 yang untuk masa ke depan akan menjadi “penentang utama” hegemony China di Asia Tenggara dan ambisi China untuk “memiliki” LCS.

Dalam tulisan ini, akan dibahas klaim wilayah China untuk “memiliki” LCS dan kaitannya dengan konsep “*21st Century Maritime Silk Road*”. Klaim China ini perlu

dicermati mengingat implikasinya yang luas. China sebagai negara terkuat secara ekonomi dan militer di Asia Tenggara dan Asia Timur, sangat memahami bahwa keinginannya untuk “memiliki” LCS – yang terkait erat dengan konsep “*21st Century Maritime Road*” – tidak akan menghadapi hambatan berarti dari negara kawasan.

Menurut penulis, China sudah mempunyai “*road map*” untuk “memiliki” LCS dengan memanfaatkan sumber daya yang ada, seperti ekonomi dan kekuatan militernya. China juga sudah membuktikan bahwa China tidak ragu-ragu untuk menggunakan kekuatan militernya, misalnya dengan mendirikan pos-pos militer di pulau-pulau bermasalah di LCS, mengirim angkatan laut ke LCS atau mengirim “*coast guard*” yang wilayah operasinya jauh dari daratan China.

Apabila terjadi konflik terbuka di LCS – utamanya antara China melawan AS (dan sekutunya) – maka ASEAN akan mengalami kerugian langsung akibat konflik tersebut. Untuk mencegah konflik terbuka di LCS, maka ASEAN perlu untuk lebih aktif mengambil berbagai langkah diplomatik yang diperlukan. Jika perilaku China di LCS tidak dihentikan sejak sekarang, maka di masa depan akan sulit untuk meminta China meninggalkan LCS yang sudah “terlanjur diduduki”, meskipun cara-cara yang digunakan China adalah ilegal.

Untuk membahas topik ini, penulis menggunakan pendekatan geopolitik dan geostrategi, ekonomi, militer, sejarah dan hukum internasional. Penulis berpandangan bahwa cara pendekatan tersebut selain dapat menganalisa motivasi China di LCS, juga dapat “memperkirakan” kemungkinan langkah China ke depan dalam upayanya untuk “memiliki” LCS.

GEPOLITIK, GEOSTRATEGI DAN PENGUASAAN LAUT

Untuk membahas “keinginan” China mewujudkan “21st Century Maritime Road” dan posisi strategis LCS bagi China, disampaikan pengertian geopolitik dan geostrategi yang dikaitkan dengan pandangan Laksamana Muda Alfred Thayer Mahan dari Amerika Serikat (AS) tentang konsep “penguasaan laut.”

Geopolitik

Menurut Graham Evans dan Jeffrey Newnham, geopolitik ialah:

“A method of foreign policy analysis which seeks to understand, explain and predict international political behavior primarily in terms of geographical variables, such as location, size, climate, topography, demography, natural resources and technological development and potential. Political identity and action

is thus seen to be (more or less) determined by geography.”¹

Geostrategi

Pengertian strategi menurut Colin S. Gray ialah:

“Strategy is the product of dialogue between policy and military power”²

Selanjutnya, Colin S. Gray juga menyampaikan keterkaitan antara geografi dan strategi, yaitu:

“Geography is an integral element or dimension of strategy, along with society, culture, ethics, organization (defence and force planning), information, and intelligence, technology, and the rest.”³

Penguasaan laut

Laksamana Muda Alfred Thayer Mahan (1840-1914), adalah perwira tinggi Angkatan Laut Amerika Serikat, yang mengedepankan konsep “penguasaan laut” dikaitkan dengan kepentingan ekonomi, yang secara ringkas ialah:⁴

- 1) *Maritime commerce was essential to the economic prosperity of a great power.*

¹ Graham Evans dan Jeffrey Newnham. *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books Ltd., 1998. Halaman 197

² Colin S. Gray dalam tulisannya berjudul *“Inescapable Geography.”* Dalam Colin S. Gray and Geoffrey Sloan (eds). *Geopolitics, Geography and Strategy*. London: Frank Cass Publishers, 1999. Halaman 169

³ *Ibid.* Halaman 170

⁴ Jon Sumida dengan tulisan berjudul *“Alfred Thayer Mahan, Geopolitician”* dalam *“Geopolitics, Geography and Strategy”*. London: Frank Cass Publishers, 1999. Halaman 39

- 2) *The best means of protecting one's own trade while interdicting the enemy's was to deploy a fleet battleships capable of maintaining naval supremacy, the corollary of which was that a commerce-raiding strategy executed by cruisers was incapable of inflicting decisive injury.*
- 3) *A nation naval supremacy could defeat a country that was militarily pre-eminent.*

Implementasi pandangan itu dapat dilihat dari keberadaan 7 (tujuh) armada kapal perang AS dengan berbagai kelengkapannya di berbagai penjuru dunia. Penggelaran armada dan pasukan di berbagai belahan dunia ini menunjukkan keseriusan dan kesiapan AS untuk sewaktu-waktu menggunakan kekuatan angkatan lautnya untuk mempertahankan kepentingan AS.

Dalam konteks klaim wilayah China atas LCS, maka tampak jelas bahwa China juga "ingin mengikuti" langkah AS untuk memperkuat angkatan lautnya.

ANALISA

Road map China dalam upaya memiliki LCS dan terwujudnya "21st Century Maritime Silk Road"

Jika mencermati kiprah China untuk "memiliki" LCS, maka tampaknya China

sudah memiliki "Road Map" untuk menjadikan LCS sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari upaya mewujudkan "21st Century Maritime Silk Road". "Road Map" tersebut secara ringkas dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Konsep *nine-dash line* sebagai dasar klaim wilayah China atas LCS.

Seperti diketahui, klaim China atas kepemilikan LCS didasarkan pada *nine-dash line* dan klaim sejarah bahwa China sudah sejak lama melakukan berbagai kegiatan seperti penangkapan ikan dan lain-lain.

Klaim China atas LCS dengan "*nine-dash line*" telah "dipersiapkan" China sejak tahun 1929 yaitu pada saat China memerintahkan para pembuat petanya (*cartographers*) untuk menggunakan peta-peta pelayaran tua milik Inggris untuk "membuat" peta tentang perbatasan negara China, termasuk "*sembilan-garis-terputus (nine-dash line)*" yang meliputi seluruh LCS dan wilayah udara di atasnya. Perkembangan selanjutnya, pada tahun 2013 China menambah garis ke sepuluh sehingga menjadi "*ten-dash line*" yang memasukkan Taiwan sebagai "bagian" dari China. China

juga mengklaim semua wilayah air, seluruh *seabed* dan *airspace* di atasnya.⁵

2. Konsep “21st Century Maritime Silk Road”

Presiden Xi Jinping dalam kunjungan resmi ke Indonesia, telah menyampaikan pidato di Parlemen Indonesia, pada tanggal 2 Oktober 2013 yang ditujukan kepada Indonesia dan ASEAN, dengan isi antara lain:⁶

- 1) *China is ready to open itself wider to ASEAN countries on the basis of equality and mutual benefit to enable ASEAN countries to benefit more from China's development. China is ready to upgrade the China – ASEAN Free Trade Area and strive to expand two-way trade to one trillion US dollars by 2020.*
- 2) *China is committed to greater connectivity with ASEAN countries. China will propose the establishment of an Asian infrastructure investment bank that would give priority to ASEAN countries' needs.*

- 3) *Southeast Asia has since ancient times been an important hub along the ancient **Maritime Silk Road**. China will strengthen maritime cooperation with ASEAN countries to make good use of the China – ASEAN Maritime Cooperation Fund set up by the Chinese government and vigorously develop maritime partnership in a joint effort to build the **Maritime Silk Road of the 21st century**.**

Dalam pembentukan “21st Century Maritime Silk Road”, China mempunyai komitmen membentuk bank yang menyediakan “dana” untuk pembangunan infrastruktur di masing-masing negara ASEAN. Selain itu ada ajakan China untuk membina kerjasama dalam mewujudkan konsep China tersebut. Dengan tawaran dana yang menarik ini, maka China mengharapkan bahwa nantinya negara-negara ASEAN bisa “memahami” keinginan China untuk memiliki LCS.

Mengenai sikap ASEAN kepada China, China sangat mengetahui bahwa masing-masing negara ASEAN mempunyai sikap dan pandangan yang berbeda dalam berhadapan dengan China. Dengan demikian maka persoalan “*cohesiveness*” ASEAN menjadi hal yang sangat “*crucial*” ketika harus berhadapan dengan klaim China di LCS. China tampak menyadari betul bahwa ASEAN yang tidak “*cohesive*”

⁵ aljazeera.com/program/start-here/2020/11/22/whats-behind-the-south-china-sea-dispute/ (Tanggal 22 November 2020)

⁶ Untuk isi pidato Presiden Xi Jinping di Parlemen Indonesia selengkapnya dapat dilihat di: asean-china-center.org/English/2013-10/c_133062675.htm

* Catatan: huruf tebal dari penulis

merupakan satu keberuntungan bagi China dalam mewujudkan klaimnya di LCS, karena ASEAN – sebagai organisasi – tidak akan menjadi “batu sandungan” bagi China. Oleh karena itu bagi China, strategi yang terpenting adalah mencari pihak-pihak yang bisa memahami kemauan China. Pada ujungnya nanti, ASEAN hanya akan menjadi “penonton” atas klaim China di LCS. Perhitungan China itu juga didasarkan pada fakta bahwa China sudah “bermurah hati” untuk berinvestasi dalam berbagai proyek infrastruktur di negara-negara anggota ASEAN, sehingga diharapkan negara-negara tersebut akan merasa “enggan” untuk menentang keinginan China.

Pernyataan Presiden Xi Jinping kepada dunia internasional

Sebagai bagian dari diplomasi China kepada dunia internasional, penting untuk dicermati pidato Presiden Xi Jinping yang berjudul *“Together, Let Us Fight COVID-19 and Create a Better Future”* dalam *“15th G20 Leaders’ Summit”* melalui *video link*, yang menyampaikan antara lain:⁷

“China will always be a builder of global peace, a contributor to global development and a defender of international order. On the basis of mutual respect, equality and mutual benefit, China stands ready to pursue peaceful coexistence and common development with all

countries. We may bridge differences through dialogue, resolve disputes through negotiation, and make joint effort for world peace and development.”
*

Ucapan Presiden Xi Jinping dalam *“Summit G20”* memang terkesan sejuk dan bersahabat. Namun jangan dilupakan fakta bahwa saat ini kekuatan militer China secara konsisten terus membangun pos-pos di pulau-pulau karang atau bahkan pulau buatan di LCS. Kredibilitas ucapan Presiden Xi Jinping masih perlu diuji di lapangan, karena apa yang diucapkan Presiden Xi Jinping sangat berbeda jauh dengan yang dilakukan militer China di LCS. Dunia internasional sedang menunggu konsistensi ucapan Presiden China Xi Jinping yang mengatakan bahwa *“We may bridge differences through dialogue, resolve disputes through negotiation, and make joint effort for world peace and development.”*

Peningkatan kegiatan militer di LCS dapat dilihat dari pembangunan pos-pos militer China di LCS yang menurut Matts Engman (*Institute for Security and Development Policy*) terdapat militerisasi di LCS yang berkembang cepat dalam 5 atau 7 tahun terakhir ini.⁸

* Catatan: huruf tebal dari penulis

⁸ Matts Engman (*Institute for Security and Development Policy*). Sumber: aljazeera.com/program/start-

⁷ xinhuanet.com/English/2020-11/21/c-139533609.htm

Peran militer China di LCS dapat dilihat dari pembangunan pos-pos militer China di pulau-pulau sengketa seperti di Kep. Paracels dan Kep. Spratlys yang merupakan tindakan nyata menguasai LCS. Ke depan, penguasaan atas pulau-pulau tersebut akan dimanfaatkan untuk memperkuat klaim China di LCS. Tujuan akhir dari rangkaian upaya ini ialah bahwa China secara *“fait accompli”* akan menguasai pulau-pulau tersebut dan semua negara “terpaksa atau “dipaksa” oleh suatu keadaan untuk menerima kenyataan tersebut” bahwa China “sudah” menjadi pemilik LCS. Jika hal ini terjadi maka akan sulit untuk memperbaiki keadaan di LCS, dan tidak tertutup kemungkinan pihak-pihak yang merasa dilanggar haknya oleh China akan memberikan perlawanan secara langsung sehingga konflik terbuka tidak dapat dihindarkan.

Dalam kaitan tindakan militer China di LCS dengan pernyataan Presiden Xi Jinping ini kiranya perlu dibedakan dengan tegas antara peran “tentara” China sebagai bagian dari *“peacekeeping operations”* di bawah bendera PBB, dan peran “tentara” China dalam “menduduki” dan “menguasai” LCS di bawah bendera China, karena sangat jelas perbedaan antara peran sebagai *“peace builder”* (dalam kerangka

PBB) dan peran sebagai *“occupier”* (dalam kerangka menduduki dan menguasai LCS). Dunia menunggu apakah China bisa menjadi “mitra” yang bisa dipercaya untuk mencegah terjadinya konflik terbuka di LCS.

3. China dan keputusan *Permanent Court of Arbitration (PCA)* tanggal 12 Juli 2016

Filipina mengajukan gugatan ke *Permanent Court of Arbitration (PCA)* pada 22 Januari 2013 atas klaim dan tindakan Cina di LCS dalam masalah *“maritime entitlements”* dan keabsahan kegiatan China di LCS.

Namun China menolak kewenangan PCA dan menganggap bahwa PCA tidak mempunyai yurisdiksi atas kasus di LCS karena China menerima penyelesaian sengketa (*dispute settlement*) berdasarkan UNCLOS. Selanjutnya, China juga tidak pernah hadir atau mengirim wakilnya dalam persidangan PCA. Oleh karena itu maka China tidak mengakui keputusan dari PCA tersebut.

Secara ringkas, keputusan *Permanent Court of Arbitration (PCA)* tanggal 12 Juli 2016 dapat digambarkan sebagai berikut:⁹

⁹ Christine Pichel Medina dalam tulisannya berjudul “Legal Victory for the Philippines against China: A Case Study” dalam *Global Challenges*, Issue no.1, February 2017. Penjelasan lebih rinci dapat dilihat di: globalchallenges.ch/issue/1/legal-victory-for-the-philippines-against....

- 1) Klaim sejarah China berdasarkan *nine-dash line*.

Klaim China yang didasarkan pada klaim sejarah dalam "*nine-dash line*" itu bertentangan dengan UNCLOS (1982).

- 2) Status dari benda-benda maritim (*maritime features*).

Yang dimaksud di sini benda-benda maritim (*maritime features*) yang diduduki China di LCS. Dalam hal ini akan diputuskan apakah "*islands*", "*rocks*", "*low-tide levations*" (LTE) atau "*submerged banks*" merupakan hal yang penting.

Dalam kaitan itu, PCA menegaskan bahwa tindakan China membuat instalasi dan reklamasi, serta ditempatkannya personil militer atau pemerintah atau orang sipil tidak dapat meningkatkan status atau kedudukan dari "*rock*" atau LTE menjadi pulau yang utuh yang dapat menimbulkan EEZ (*Exclusive Economic Zone*) atau CS (*Continental Shelf*).

- 3) Kegiatan China di LCS

PCA menyatakan bahwa tindakan pejabat-pejabat dan kapal-kapal China di LCS yang berlokasi di EEZ dan CS Philipina telah melanggar ketentuan dalam UNCLOS.

Selain itu, PCA menilai bahwa reklamasi tanah yang dilakukan China dan pembangunan pulau-pulau buatan, instalasi dan struktur di Kepulauan Spratly telah menimbulkan kerusakan parah pada ekosistem karang serta tidak dapat diperbaiki.

Dalam pandangan penulis, sikap penolakan China atas kewenangan dan keputusan PCA didasarkan pada pertimbangan bahwa:

- a) Jika China mematuhi keputusan PCA maka "perjuangan" memperoleh LCS yang diduduki secara illegal China akan terhenti, karena China mengakui telah melakukan kesalahan dalam menduduki LCS.
- b) China sebetulnya "menghendaki" agar permasalahan tindakan China di LCS diadili oleh *International Court of Justice* (ICJ) karena pengadilan ini dirasa akan lebih bisa "mengakomodir" kepentingan China di LCS tersebut.

4. Kemungkinan China untuk membawa persoalan klaim China atas LCS ke International Court of Justice, Den Haag

Penulis memperkirakan bahwa China akan membawa permasalahan ini ke *International*

Court of Justice (ICJ) di Den Haag. Untuk itu, ada beberapa persiapan yang “dilakukan” China apabila persoalan klaim wilayah China atas LCS ini dibawa ke ICJ, antara lain:

- 1) Klaim China yang dilakukan dengan cara menduduki pulau-pulau yang disengketakan dan pembangunan pos-pos militer di LCS tersebut “diilhami” oleh keputusan *International Court of Justice* (ICJ) di Den Haag dalam kasus sengketa kepemilikan Pulau Ligitan dan Pulau Sipadan antara Indonesia dan Malaysia.

China akan merujuk pada “Keputusan ICJ” dalam kasus sengketa kepemilikan Pulau Ligitan dan Pulau Sipadan antara Indonesia dan Malaysia Untuk membenarkan dan memperkuat “penguasaan” dan “pendudukan” China di pulau-pulau sengketa di LCS.

China akan menggunakan keputusan ICJ tersebut sebagai “preseden” untuk menguatkan dan mempertahankan klaimnya atas LCS sebagai wilayahnya. Terlebih lagi China mempunyai kepercayaan diri yang sangat besar karena memiliki kekuatan politik, ekonomi dan militer yang tidak bisa diabaikan.

Adapun isi ringkas keputusan ICJ tanggal 17 Desember 2002 tersebut antara lain:¹⁰

a. Butir 143:

As evidence of such effective administration over the islands, Malaysia cites the measures taken by the North Borneo authorities to regulate and control the collecting of turtle eggs on Ligitan and Sipadan, an activity of some economic significance in the area at the time. It refers in particular to the Turtle Preservation Ordinance of 1917, the purpose of which was to limit the capture of turtles and the collection of turtle eggs “within the State [of North Borneo] or the territorial waters thereof.”

b. Butir 144:

Malaysia also refers to the fact that in 1933 Sipadan under Section 28 of the Land Ordinance, 1930, was declared to be “a reserve for the purpose of bird sanctuaries.”

c. Butir 145:

The Court is of the opinion tht both the measures taken to regulate and control the collecting of turtle eggs and the establishment of a bird reserve must be seen as a regulatory and administrative assertions of authority over territory which is specified by name.

¹⁰ Sumber: Keputusan “INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE” dengan judul “REPORTS OF JUDGMENTS, ADVISORY OPINIONS AND ORDERS: CASE CONCERNING SOVEREIGNTY OVER PULAU LIGITAN AND PULAU SIPADAN. (INDONESIA/MALAYSIA).” JUDGMENT OF 17 DECEMBER 2002

d. Butir 148:

The Court notes that the activities relied upon by Malaysia, both in its own name and as successor State of Great Britain, are modest in number but that they are diverse in character and include legislative, administrative and quasi-judicial acts. They cover a considerable period of time and show a pattern revealing an intention to exercise State functions in respect of the two islands in the context of the administration of a wider range of islands.

e. Butir 149:

Given the circumstances of the case, and in partular in view of the evidence furnished by the Parties, the Court concludes that Malaysia has title to Ligitan and Sipadan on the basis of the *effectivités* referred to above.

f. Butir 150.

For these reasons,
THE COURT,
By sixteen votes to one,
Finds that sovereignty over Pulau Sipadan and Pulau Ligitan belongs to Malaysia.

- 2) China akan memanfaatkan waktu yang ada (sampai tahun 2049) untuk menguasai dan menduduki pulau-pulau sengketa di LCS dengan membangun pos-pos militer. Pos-pos militer ini akan menjadi faktor penting untuk “memperkuat” penguasaan pulau-pulau tersebut sebagai “*fait accompli*” yang harus diterima oleh negara-negara lain. Dengan kondisi seperti itu maka China

berkeyakinan bahwa telah menguasai pulau-pulau tersebut secara “*effective*”. Sehingga berdasarkan prinsip “*effective occupation*” maka klaim China atas pulau-pulau di LCS adalah sah.

Upaya China memperkuat kehadiran di LCS

Upaya China untuk memiliki LCS secara ringkas digambarkan oleh Tim Marshall yang menyatakan bahwa peta wilayah LCS yang dibuat oleh China saat ini menunjukkan bahwa seluruh LCS adalah milik China. Pembuatan peta itu menunjukkan maksud China yang didukung oleh patroli angkatan laut yang agresif dan pernyataan resmi. Beijing bermaksud untuk mengubah cara berpikir negara-negara tetangganya serta mengubah cara pandang dan tindakan AS – yaitu mendorong dan mendorong sebuah agenda yang membuat para pesaingnya (**utamanya AS dan sekutunya**) mundur (**dari LCS**).¹¹

Pemerintah China telah memberi kewenangan baru kepada pasukan penjaga pantai (Coast Guard) – dan bukan kekuatan angkatan lautnya – untuk beroperasi di Laut China Selatan untuk memberikan “kesan” bahwa LCS adalah milik Cina yang cukup dijaga oleh pasukan

¹¹ Tim Marshall. “*Prisoners of Geography*”. Revised and updated edition. London: Elliot and Thompson Limited, 2016. Halaman 59

penjaga pantai saja – sedangkan angkatan lautnya hanya digunakan sebagai “pendukung” dari Coast Guard. Kekuatan angkatan lautnya disiapkan apabila memang betul-betul dibutuhkan untuk menghadapi kekuatan negara lain yang dinilai menghambat kepentingan dan ambisi China untuk menguasai LCS. Hal ini berarti bahwa China secara sadar, sistematis, dan terukur sudah menyiapkan skenario perang di Laut China Selatan yang diawali dengan cara mengabaikan Konvensi Hukum Laut Internasional.

Pada bulan Maret 2021, China telah menyebarkan sekitar 200 kapalnya di wilayah yang diklaim China di LCS. Tindakan itu jelas suatu tindakan yang sewenang-wenang dan lebih mengedepankan kekuatan militer.

Dengan menyebarkan 200 kapal tersebut maka China ingin menyampaikan pesan sebagai berikut:

- a. Wilayah LCS adalah “milik” China, sehingga oleh karena itu maka “hanya” China yang boleh dan bisa berbuat sesukanya.
- b. Sebagai cara China untuk “**test the water**” artinya apakah ada negara yang berani menentang kebijakan China tersebut, misalnya dengan mengirim kapal ke wilayah tersebut. Yang ditunggu China adalah reaksi

Amerika Serikat atas kebijakan China tersebut.

- c. Jika tidak ada yang menentang kebijakan tersebut secara faktual – yaitu dengan mengirim kapal tandingan ke wilayah tersebut – maka China akan memperoleh konfirmasi bahwa klaimnya “benar” karena tidak ada satupun negara yang mengirim kapal mereka ke wilayah yang diklaim China tersebut.

Pembentukan AUKUS

Pada tanggal 15 September 2021, di Washington D.C (AS), telah ditandatangani naskah pembentukan AUKUS (Australia, the United Kingdom, and the United States) oleh para menteri luar negeri dari ketiga negara tersebut.

Pembentukan AUKUS ini menjadi satu fenomena yang perlu dicermati karena meskipun secara resmi dikatakan tidak ditujukan kepada satu negara tertentu, namun jika melihat perkembangan di LCS yang memperlihatkan kesewenang-wenangan China dalam upayanya untuk “menguasai” LCS yang – dengan sengaja – mengabaikan Konvensi Hukum Laut Internasional (1982), maka pembentukan AUKUS ini bermaksud “membendung” langkah China di LCS. Munculnya AUKUS ini berpotensi menjadi “pesaing” atau bahkan “penghambat” bagi perwujudan klaim China di LCS.

Salah satu bentuk kerjasama kongkrit dalam kerangka AUKUS ialah rencana AS dan Inggris untuk berbagi teknologi dengan Australia untuk membuat kapal selam bertenaga nuklir. Selain itu, Inggris juga berniat untuk meningkatkan kehadiran militernya di LCS.

China tentu tidak merasa nyaman dengan kehadiran AUKUS dan akan mencermati setiap tindakan AUKUS, terlebih lagi setelah ada kesepakatan bahwa AS akan membantu Australia untuk membangun kapal selam bertenaga nuklir. Perkembangan AUKUS ke depan sedikit banyaknya akan menjadi faktor bagi China untuk menyesuaikan strateginya menguasai LCS.

Pembentukan AUKUS ini juga tidak dapat dipisahkan dengan kepentingan AS yang tidak ingin "*freedom of navigation*" nya di LCS dihambat oleh China.

Perkembangan ini perlu dicermati agar tidak terjadi "benturan" yang tidak perlu antara China dan AUKUS.

Dengan adanya AUKUS ini maka untuk wilayah Asia Tenggara sudah terdapat 2 (dua) aliansi/persekutuan di bidang militer yaitu FPDA (Five Power Defense Agreement) dan AUKUS. Keberadaan aliansi militer tersebut, maka wilayah Indo-Pasifik (yang terbentang dari India sampai dengan New Zealand dan kepulauan di

Pasifik) – termasuk Asia Tenggara – menunjukkan bahwa kawasan LCS berpotensi menjadi "*flashpoint*" baru yang jika tidak disikapi sejak dini akan bisa menjadi konflik terbuka yang akibatnya sangat merugikan bagi wilayah sekitar, khususnya ASEAN.

Peran ASEAN untuk mencegah konflik terbuka di LCS

Tindakan China yang dilakukan secara sadar, sistematis dan didukung kekuatan militer untuk melakukan "*encroachment*" atas LCS secara tidak sah adalah suatu tindakan yang tidak bisa dibiarkan tanpa mendapat reaksi yang tepat dan cepat.

Untuk itu, ASEAN mempunyai peran yang penting untuk mencegah terjadinya konflik terbuka di LCS. ASEAN perlu memberi pengertian kepada China agar menghentikan tindakannya melakukan "*encroachment*" di LCS yang dapat mengancam kedamaian dan keamanan di Asia Tenggara, dan di sisi lain memberi pengertian negara-negara luar kawasan Asia Tenggara untuk tidak melakukan tindakan militer di LCS.

Sebagai kumpulan 10 negara yang berkepentingan langsung dengan kedamaian dan keamanan di Asia Tenggara, maka menjadi hal yang wajar jika ASEAN mengambil peran utama ("*driving seat*") untuk mengambil berbagai

inisiatif konstruktif untuk mencegah eskalasi permasalahan di LCS yang sudah semakin besar dan bertambah rawan, agar tidak menjadi permasalahan yang semakin besar sehingga sulit untuk diselesaikan dengan damai.

Dalam konteks ini, ASEAN sudah mempunyai konsep yang dapat digunakan untuk mencegah timbulnya konflik terbuka di LCS. Dunia sudah mengenal TAC (Treaty of Amity and Cooperation), ZOPFAN (Zone of Peace, Freedom and Neutrality), SEANWFZ (Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone), dan ARF (ASEAN Regional Forum). Konsep-konsep ini perlu diingatkan lagi kepada semua pihak yang berkepentingan.

Dalam konteks inisiatif ASEAN ini maka PBB menjadi salah satu tempat yang tepat untuk “mengingatkan” dunia akan adanya potensi konflik baru di Asia Tenggara yaitu di LCS.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, disampaikan kesimpulan sebagai berikut:

1. China akan terus “melakukan” dan bahkan “mempertegas” klaim wilayahnya atas LCS dengan memanfaatkan sumber daya yang dimilikinya, antara lain kekuatan ekonomi dan militernya. Bagi China,

mengintegrasikan LCS sebagai bagian dari “21st Century Maritime Silk Road” adalah tugas sejarah yang harus dilaksanakan dan diwujudkan. China punya waktu 28 tahun untuk mewujudkannya.

2. China menggunakan taktik “mengulur waktu” (*buying time*) yaitu pada satu sisi “mengedepankan” diplomasi infrastruktur ekonomi, namun pada saat yang bersamaan “memperkuat” kehadiran militernya di LCS antara lain dengan membangun dan memperkuat pos-pos atau pangkalan militernya di pulau-pulau yang juga di klaim oleh beberapa negara ASEAN.
3. China akan menggunakan “kehadiran” militernya di pulau-pulau di LCS sebagai “*fait accompli*” yang harus diterima negara lain dan tidak bisa diganggu gugat. Untuk itu, maka China akan “membawa” permasalahan klaimnya atas LCS ini ke *International Court of Justice* (ICJ). China akan menggunakan “pendudukannya” atas pulau-pulau di LCS – meskipun illegal – sebagai alasan “pembenar” atas klaimnya di LCS berdasarkan prinsip “*effective occupation*”.
4. Tindakan China di LCS ini mengingatkan pada satu ungkapan dalam Bahasa Latin yang

mengatakan *“si vis pacem para bellum”* yang artinya ialah *“if you want peace prepare for war.”* Saat ini yang dilakukan China adalah memperkuat militernya, menduduki LCS secara diam-diam dan konsisten, dan jika memang diperlukan maka tentara China akan “mempertahankan” kepemilikan China di LCS, utamanya dalam menghadapi tekanan AS dan sekutunya.

5. Konsep China untuk menguasai wilayah Laut China Selatan ialah “duduki/kuasai dulu, adapun urusan lainnya – politik, hukum internasional, protes negara-negara lain, dan seterusnya – itu adalah urusan kemudian.

Penutup

Sebagai penutup, disampaikan sebagai berikut:

1. Adalah satu hal yang ironis bahwa China adalah negara pihak yang menandatangani dan meratifikasi UNCLOS 1982, namun China secara sadar dan konsisten melanggar UNCLOS 1982. Tidak terlalu berlebihan dikatakan di sini bahwa hukum internasional (UNCLOS 1982) hanya akan berlaku bagi China jika negara yang bersangkutan menghendaknya.
2. China sebagai anggota tetap Dewan Keamanan PBB mempunyai tanggung jawab menjadi penjaga perdamaian dan keamanan, bukan sebaliknya. Dunia ingin melihat konsistensi China yang menyatakan dirinya sebagai *“peace builder”*.
3. Untuk mencegah konflik terbuka di LCS maka peran organisasi kawasan seperti ASEAN menjadi penting, terlebih lagi dengan dukungan yang kuat dari PBB. Untuk itu, perlu sinergi yang kuat antara ASEAN dan PBB. ASEAN perlu mengambil inisiatif aktif untuk mencegah terjadinya konflik terbuka di LCS. Utamanya ialah dalam menyikapi klaim wilayah China atas LCS. Hanya persoalannya, apakah ASEAN mempunyai *“cohesiveness”* dan kebijakan yang utuh dalam berhadapan dengan China.
4. Jika terjadi konflik terbuka di LCS, maka pihak yang paling bertanggung jawab atas terjadinya konflik tersebut adalah China yang bertahan pada keinginannya untuk “memiliki” LCS yang didasarkan pada konsep *nine-dash line* yang tidak mempunyai dasar hukum.
5. Sekuat dan sebesar apapun suatu negara, maka negara tersebut tetap memerlukan negara lain untuk

melakukan berbagai kerjasama atau dalam rangka memungkinkan rakyatnya ingin bepergian ke negara lain.

Daftar Referensi

- Gray, Colin S. and Geoffrey Sloan. (1999) *Geopolitics, Geography and Strategy*. Frank Cass Publishers.
- Marshall, Tim. (2016). *Prisoners of Geography* (Revised and updated edition). Elliot and Thompson Limited.

About Authors

Adam Janitra Valdy Savero

Adam Janitra Valdy Savero adalah staff magang di Pusat Strategis Kebijakan Kawasan Asia Pasifik dan Afrika, BSKLN Kemlu. Pendidikan terakhir penulis adalah S1 di Universitas Indonesia, Depok dengan jurusan Ilmu Politik. Penulis dapat dihubungi di email: adamvaldy19@gmail.com

Adkhilni Mudkhola SIDQI

Adkhilni Mudkhola SIDQI adalah seorang diplomat yang tengah bertugas di KBRI Riyadh, Kerajaan Arab Saudi (sejak Februari 2021). Sebelumnya pernah bertugas di KBRI Kairo, Mesir (2010), Damaskus, Suriah (2015-2017), dan Bern Swiss (2017-2019). Sidqi lulus dari program Hubungan Internasional, Universitas Gadjah Mada, Indonesia (2009) dan Magister Hubungan Internasional, Monash University, Australia (2014). Saat ini tengah menempuh program Doktor Ilmu Politik di Universitas Gadjah Mada (sejak 2021). Sidqi tertarik pada hubungan internasional, Timur Tengah, perlindungan warga negara di luar negeri, halal, dan isu-isu terkait Organisasi Kerjasama Islam. Dapat dikontak melalui amsidqi@kemlu.go.id atau +966551532975.

Agustina Merdekawati, S.H., LL.M.,

Agustina Merdekawati, S.H., LL.M., dosen di Fakultas Hukum UGM pada Departemen Hukum Internasional. Bidang keilmuan penulis ialah Hukum Internasional (spesifikasi Hukum Laut Internasional), Hukum Lingkungan (spesifikasi Hukum Konservasi dan Hukum Energi). Penulis dapat dihubungi melalui email: agustina_merdekawati@ugm.ac.id.

Akmal Salim RUHANA

Akmal Salim RUHANA adalah Kepala Subdirektorat Bina Paham Keagamaan Islam dan Penanganan Konflik. Pernah menjadi Peneliti Madya pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Kehidupan Keagamaan, Badan Litbang, Kementerian Agama RI. Akmal lulus dari Fakultas Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta (2004) dan Magister Kebijakan Publik, Australian National University, Australia (2019). Akhir-akhir ini Akmal tertarik untuk mengkaji masalah halal, baik di dalam maupun di luar negeri. Dapat dikontak melalui akmalsalimruhana@gmail.com

Dandy Fikhriyanto, S.IP

Dandy Fikhriyanto, S.IP. (Hubungan Internasional), bekerja pada Direktorat Jenderal Amerika dan Eropa, Kementerian Luar Negeri RI. Saat ini Penulis sedang menyelesaikan studi pascasarjana pada Sekolah Kajian Stratejik dan Global Universitas Indonesia. Penulis dapat dihubungi melalui email: dandy.soeparan@kemlu.go.id

F. Bernard Loesi

F. Bernard Loesi has served in the Indonesian Foreign Affairs Ministry since 2004. He is currently a PhD candidate at the Jackson School of International Studies, the University of Washington. His research focuses on the intersection of international development and deradicalization studies. He can be reached at fb.loesi@kemlu.go.id.

Prof. Dr. Marsudi Triatmodjo, S.H., LL.M.,

Prof. Dr. Marsudi Triatmodjo, S.H., LL.M., guru besar FH UGM, lulusan program master Dalhousie University, Kanada, dan program doktor UGM. Pernah menjabat Dekan FH UGM 2004– 2008 dan 2009–2012. Mengajar mata kuliah Pengantar Hukum Indonesia, Teori Hukum, Hukum dan Globalisasi, Hukum Internasional, Hukum Laut Internasional, Hukum Perjanjian Internasional, dan Hukum Lingkungan Internasional. Penulis dapat dihubungi melalui email: triatmodjo@mail.ugm.ac.id.

Mohamad Nurdin, S.H.

Mohamad Nurdin, S.H. adalah Diplomat Ahli Pertama, Direktorat Pelindungan WNI, Ditjen Protokol dan Konsuler, Kemenlu. Pendidikan terakhir penulis adalah S1 Ilmu Hukum dengan Konsentrasi Hukum Internasional FH UGM. Penulis dapat dihubungi via email mohamad.nurdin@kemlu.go.id

Nugroho Adhi Pratama

Nugroho Adhi Pratama, mahasiswa S-1 Universitas Gadjah Mada angkatan 2018 jurusan Hukum dengan konsentrasi Hukum Internasional. Saat ini bekerja sebagai research assistant pada Departemen Hukum Internasional, Universitas Gadjah Mada. Penulis dapat dihubungi melalui email: nugroho.a.p@mail.ugm.ac.id.

Sigit Aris Prasetyo

Sigit Aris Prasetyo adalah diplomat ahli madya yang saat ini bertugas di Pusat Strategis Kebijakan Kawasan Asia Pasifik dan Afrika, BSKLN Kemlu. Pendidikan terakhir penulis adalah S3 di University of Auckland, Selandia Baru dengan jurusan Politik dan Hubungan Internasional. Penulis dapat dihubungi di email: sigit.aris@kemlu.go.id

Sutadi, S.H., M.A.

Sutadi, S.H., M.A. adalah diplomat yang sudah ditugaskan di 5 (lima) Kedutaan Besar Republik Indonesia, yaitu di: Hanoi (Vietnam), Kuala Lumpur (Malaysia), Beograd (Serbia) merangkap Montenegro, Sarajevo (Bosnia & Herzegovina), dan Addis Ababa (Ethiopia) merangkap Djibouti dan Organisasi African Union. Yang bersangkutan menyelesaikan studi S-1 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan S-2 dari Ohio University, Amerika Serikat. Yang bersangkutan mendapat tugas khusus dari Menteri Luar Negeri RI sebagai *Charge d'Affaires a.i.* untuk mempersiapkan pembukaan dan berfungsinya KBRI Sarajevo (2010 – 2012). Penulis dapat dihubungi pada email sutadihadiwiyoto@gmail.com

Zora A. Sukabdi, Ph.D

Zora A. Sukabdi, Ph.D., psikolog forensik dan pakar kontraterorisme, saat ini mengajar pada Sekolah Kajian Strategik dan Global Universitas Indonesia, dan menjabat sebagai Ketua Asosiasi Psikologi Forensik Indonesia (APSIFOR) di Jakarta. Penulis dapat dihubungi melalui email: zora.arfina@ui.ac.id. Corresponding author details: Kajian Strategik dan Global, Gedung IASTH Lantai IV, Jalan Salemba Raya No. 4 Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Indonesia, 10430, +628118188877