

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Primus inter pares atau *first among equals*, adalah sebuah frasa Latin yang menggambarkan sebuah entitas yang sebenarnya sejajar secara kedudukan dengan entitas-entitas lainnya dalam suatu kelompok atau organisasi, akan tetapi tetap dipandang sebagai entitas yang lebih unggul dan disegani, karena adanya berbagai kekuatan serta kapabilitas kepemimpinan yang dimiliki oleh entitas tersebut dan telah diakui secara kolektif. Kouzes dan Posner (1991) mengatakan bahwa walaupun frasa tersebut mengakui sumber kekuatan formal dari para negara anggota organisasi seperti hak suara dalam *voting* adalah setara (*equals*), namun sumber kekuatan informal seperti diplomasi dan intelijen yang lebih unggul, ekonomi yang lebih besar, dan militer yang lebih tangguh akan membuat suatu negara menjadi *primus inter pares* dalam organisasinya (p. 30). Hal itu kemudian menjadikan negara tersebut sebagai *hegemon* yang memiliki kemampuan—dalam kalimat Mearsheimer (2003, p. 40)—untuk “mendominasi semua negara lain dalam sistem.”

Pada panggung perpolitikan regional di Asia Tenggara, penulis melihat Indonesia dapat dipersepsikan sebagai *primus inter pares* di kawasannya. Indonesia sering disebut sebagai *de facto leader* dalam organisasi ASEAN, tidak hanya karena kekuatan ekonomi dan militernya yang tangguh, wilayahnya yang luas, serta jumlah populasinya yang masif, tetapi juga karena partisipasi aktif Indonesia dari sejak

awal pembentukan ASEAN pada tahun 1967. Hendra (2016) mengatakan bahwa signifikansi Indonesia dalam ASEAN dapat terlihat pada proses pembentukan serta pengembangan organisasi regional tersebut. Indonesia secara dominan membentuk fondasi-fondasi penting ASEAN seperti *Treaty of Amity and Cooperation*, *ASEAN Political and Security Community*, serta berperan aktif sebagai mediator dalam berbagai konflik regional pada masa-masa awal setelah ASEAN terbentuk. Namun peran aktif Indonesia tersebut dilakukan bukan berdasarkan asas solidaritas dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya, melainkan berdasarkan pandangan *neorealist* Indonesia yang ingin memosisikan dirinya sebagai *regional hegemony* (p. 827).

Kekuatan militer Indonesia yang pada periode 1960-an jauh melampaui negara-negara tetangganya—dan juga didorong oleh karakter kepemimpinan Presiden Soekarno yang vokal menentang ide-ide neoimperialisme Barat melalui kampanye “Ganyang Malaysia” pada era Konfrontasi—tentu memberikan rasa tidak aman kepada negara-negara lain di Asia Tenggara. Menurut Emmers (2003), pembentukan ASEAN pada saat itu sebenarnya adalah sebuah praktik *balance of power* atau penyeimbangan kekuatan yang dilakukan oleh Malaysia dan Singapura dengan tujuan untuk membendung kekuatan serta pengaruh Indonesia di kawasan. Hal tersebut tidak jauh berbeda dengan apa yang terjadi pada Jerman setelah Perang Dunia II, melalui pembentukan organisasi regional *European Economic Community (EEC)* sebagai ilustrasi klasik dari sebuah *regional entrapment* untuk membendung serta mengelola kekuatan Jerman yang dominan di benua Eropa,

dengan cara mengintegrasikan ekonomi dan pasar domestik Jerman bersama dengan negara-negara Eropa anggota EEC lainnya (p. 55).

Selain pembentukan ASEAN dan EEC sebagai alat untuk menahan hegemoni Indonesia dan Jerman di kawasannya masing-masing, penulis juga melihat adanya kesamaan karakteristik antara kedua negara tersebut. Seperti Indonesia, Jerman juga dipandang sebagai *primus inter pares* dalam organisasi regional *European Union (EU)*, yang didirikan sebagai wujud final dari organisasi-organisasi pendahulunya, yaitu *European Coal and Steel Community (ECSC)* dan EEC. Helwig dan Siddi (2020) menyebutkan bahwa Jerman kerap hadir sebagai pemimpin dalam mengatasi beberapa permasalahan pelik yang dihadapi oleh EU, di antaranya adalah Krisis Utang Eropa pada tahun 2010 yang mengancam keberlangsungan hidup mata uang euro. Jerman pada saat itu menjadi salah satu pemberi pinjaman terbesar dan mendukung penerapan *austerity policies* untuk menyelesaikan krisis tersebut. Lalu, pada tahun 2015 Krisis Pengungsi terjadi. Jerman mengambil keputusan untuk menerima dan menyediakan suaka bagi para pengungsi dan migran dari Suriah dan negara-negara berkonflik lainnya di Timur Tengah dan Afrika Utara (p. 2). Penulis menilai, keaktifan Jerman memimpin negara-negara anggota EU dalam menghadapi berbagai masalah politik, ekonomi, dan keamanan membuatnya dipandang sebagai *primus inter pares* di Uni Eropa.

Weitershausen et al. (2019) juga mengatakan bahwa status *primus inter pares* yang disandang Jerman tersebut berangkat dari sikap Berlin yang bersedia untuk mendengarkan aspirasi dan mengakomodasi preferensi negara-negara anggota EU lainnya, terutama negara anggota yang lebih kecil, seperti yang telah

Berlin demonstrasikan pada saat Krisis Ukraina terjadi di tahun 2014-2015 (p. 11). Hal tersebut mengingatkan penulis dengan apa yang sedang dilakukan oleh Indonesia ketika menyandang Presidensi G20 pada tahun 2022. Putra (2015) mengatakan bahwa meskipun Indonesia tidak memandang dirinya sebagai representasi ASEAN dalam forum G20 tersebut, tetapi sebenarnya selama beberapa tahun terakhir, Indonesia telah secara konsisten merealisasikan aspirasi negara-negara ASEAN. Pada era Presiden SBY, melalui diplomasinya, Indonesia berhasil mengikutsertakan Ketua ASEAN untuk menghadiri Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) G20 dan membentuk *ASEAN G20 Contact Group* yang memberi ruang bagi 10 Menteri Keuangan negara anggota ASEAN untuk mengkonsolidasikan posisi ASEAN sebelum KTT G20 (p. 194). Penulis melihat banyaknya kesamaan karakter diplomasi yang dilakukan oleh kedua *primus inter pares*, Indonesia dan Jerman, yang pada tahun 2022 merayakan 70 tahun hubungan diplomatik mereka.

Dalam memperingati momentum bersejarah tersebut, kedua *regional hegemons* sepakat untuk meningkatkan kerja sama yang komprehensif dan membawa keuntungan bagi masyarakat kedua negara. Jika kita melihat ke belakang, sejarah kerja sama bilateral dalam hubungan diplomatik antara Indonesia dan Jerman yang panjang dan sudah dibangun sejak tahun 1952 ini telah mencapai banyak kesepakatan serta menghasilkan banyak manfaat. Sebagai contoh, Perkumpulan Ekonomi Indonesia-Jerman (EKONID) (n.d.) menyebutkan bahwa pada 2018, Jerman mengeksport berbagai mesin senilai 900 juta dolar Amerika Serikat (AS) ke Indonesia. Angka tersebut meningkat 10% dari tahun sebelumnya dan Indonesia menjadi salah satu pasar yang menarik bagi Jerman, karena Indonesia

memiliki sekitar 3 juta perusahaan dengan *potential customers* sebanyak 30.000 perusahaan menengah dan besar yang bisa digarap oleh para eksportir mesin Jerman (Para. 3-4). Begitu pula sebaliknya, Jerman juga memiliki nilai ekonomi yang atraktif bagi banyak pelaku usaha di Indonesia. Perdana (2023) mengatakan bahwa dalam industri pariwisata, potensi pasar turis dari Jerman sangatlah besar. Pada tahun 2022, tercatat 127.845 orang Jerman memilih Indonesia sebagai destinasi liburan dan mereka secara rata-rata menghabiskan biaya sekitar 4.174 dolar AS per orang selama kurang lebih 33 hari kunjungannya di Indonesia. Dengan demikian, total pengeluaran turis Jerman di Indonesia pada tahun 2022 saja berada di kisaran 500 juta dolar AS. Lalu jika dihitung rata-rata pajak sebesar 15% dari pengeluaran para turis Jerman tersebut, pendapatan pajak yang diterima oleh Indonesia sudah menyentuh angka 1,1 triliun rupiah. Angka tersebut tentu belum termasuk *trickle down effect* yang sangat menguntungkan pengusaha-pengusaha lokal dalam industri pariwisata di Indonesia (Para. 4-5). Dengan posisi kedua negara sebagai *economic powerhouse* di kawasannya masing-masing, tentu logis jika Indonesia dan Jerman membutuhkan satu sama lain dan ingin meningkatkan intensitas kerja sama mereka.

Bundesregierung (2016) mencatat bahwa dalam beberapa tahun terakhir, telah terjadi peningkatan *top-level political contacts* antara Jerman dan Indonesia secara signifikan. Menjelang akhir tahun 2011, Presiden Jerman Christian Wulff melakukan kunjungan kenegaraan ke Indonesia. Pada tahun berikutnya, tahun 2012, Kanselir Jerman Angela Merkel juga mengunjungi ibu kota Republik Indonesia. Kunjungan tersebut kemudian berhasil melahirkan kesepakatan kerja sama yang dinamakan "*Jakarta Declaration*". Hanya berselang delapan bulan

setelah kunjungan Kanselir Merkel, Presiden Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) melakukan kunjungan balasan ke Berlin pada Maret 2013 untuk menindaklanjuti implementasi Deklarasi Jakarta yang telah disepakati bersama.

Kemudian pada April 2016, Presiden Joko Widodo untuk pertama kalinya melakukan kunjungan kenegaraan ke Jerman. Pada kunjungan tersebut, Presiden Joko Widodo kembali mengangkat pentingnya peningkatan kerja sama antara Indonesia dan Jerman dalam bingkai *Jakarta Declaration* seperti yang sudah disepakati bersama. Presiden Joko Widodo mengajak Jerman untuk membuat sebuah kesepakatan *free trade* jika Jerman ingin meningkatkan perdagangan. Kanselir Merkel memberikan apresiasi kepada pemerintah Indonesia yang telah berupaya keras menyejahterakan 250 juta penduduknya yang tersebar di lebih dari 17.000 pulau. Kedua pemimpin tersebut sepakat untuk bekerjasama guna meningkatkan aspek-aspek lain seperti kepastian hukum, sistem hukum, dan Hak Asasi Manusia (HAM) (Bundesregierung, 2016).

Sementara dalam aspek perdagangan dan investasi, kedua negara terus mencatatkan pertumbuhan nilai dagang dan kesepakatan penanaman modal. Berdasarkan data dari Statista Kementerian Perdagangan Republik Indonesia (2022), pada tahun 2021 tercatat total perdagangan antara Indonesia dan Jerman adalah sebesar 6,1 miliar dolar AS, yang mayoritasnya terdiri dari sektor non-migas; angka tersebut meningkat dari total perdagangan pada tahun 2020 yang berada di angka 5,4 juta dolar AS. Dari angka total perdagangan pada tahun 2021 tersebut, nilai ekspor Indonesia ke Jerman mencapai 2,9 miliar dolar AS. Neraca perdagangan antara Indonesia dan Jerman pada tahun 2021 ditutup dengan defisit

sekitar 272 juta dolar AS bagi pemerintah Indonesia. Penulis justru melihat hal tersebut sebagai sebuah kesempatan, karena pemerintah RI bersama dengan berbagai *stakeholders* lain bisa memaksimalkan potensi pasar dan produk yang belum disentuh atau belum digarap secara maksimal. Dari sisi pemerintah, penulis menilai Kemendag RI bisa berkoordinasi dengan Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN) serta perwakilan RI di Jerman yaitu Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) di Berlin dan KJRI di Hamburg dan Frankfurt untuk merangkul para *non-state actors* yaitu perusahaan-perusahaan di Indonesia, baik swasta maupun BUMN, agar dapat memasarkan produk dan jasa mereka di Jerman.

Hal tersebut sudah dimulai dengan adanya pertemuan antara KJRI Hamburg dengan *Bundesverband Mittelständische Wirtschaft* (Asosiasi Usaha Kecil Menengah Jerman) wilayah Bremen dan Niedersachsen pada Februari 2022. Pada kesempatan tersebut, kedua pihak menjajaki kemungkinan kerja sama antara UKM Indonesia dan UKM Jerman, membahas mengenai prioritas komoditas apa saja yang dibutuhkan oleh Jerman, serta mendiskusikan isu-isu distribusi dan logistik yang terdapat di berbagai pelabuhan di Indonesia. KJRI Hamburg pada kesempatan tersebut mempromosikan *digital platform* bernama “*INA Access*” sebagai gerbang bagi para investor Jerman untuk dapat melihat 4700-an produk Indonesia, 130-an proyek investasi, dan juga Bali serta 10 tujuan pariwisata baru yang dapat mereka manfaatkan sebagai peluang bisnis (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2022, Para. 1-4). Program *INA Access* merefleksikan penguatan kerja sama Indonesia-Jerman yang melibatkan setiap aktor, baik pemerintah maupun non-pemerintah. Langkah yang diambil oleh KJRI Hamburg tersebut juga sejalan

dengan visi Presiden Joko Widodo yang ingin terus mengencangkan diplomasi ekonomi Indonesia.

Dalam aspek kerja sama sosial-budaya, pemerintahan kedua negara juga terus meningkatkan kerja sama yang solid guna merekatkan hubungan *people-to-people* antara masyarakat Indonesia dan Jerman. Mengutip data dari laporan *Wissenschaft weltoffen 2021* yang disusun oleh Heublein et al. (2021), pada *Wintersemester 2019/2020* terdapat 5.114 mahasiswa Indonesia yang sedang menempuh pendidikan di berbagai perguruan tinggi di Jerman. Angka tersebut meningkat drastis sebesar 43.29% dari jumlah mahasiswa Indonesia di Jerman pada tahun 2015 yang berada di angka 3.569 orang (p. 49). Melihat minat yang besar terhadap pendidikan Jerman tersebut, pemerintah Jerman juga mendirikan institusi-institusi pendidikan di Indonesia seperti *Deutsche Schule Jakarta*, *International University Liaison Indonesia (IULI)*, *Studienkolleg Indonesia*, dan *Goethe Institut Indonesia* yang akan memudahkan proses integrasi budaya pendidikan Jerman dengan masyarakat Indonesia (Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Jakarta, 2022).

Namun, meskipun sudah terlihat banyak keunggulan dan *best practices* dalam kerja sama bilateral Indonesia-Jerman di berbagai aspek seperti yang sudah dijabarkan oleh penulis, pakar Ilmu Hubungan Internasional Universitas Wina Dr. Alfred Gerstl menilai bahwa kerja sama bilateral dalam hubungan diplomatik Indonesia-Jerman pada bidang politik, ekonomi, maupun masyarakat sipil masih *underdeveloped* dan tidak begitu erat, jika diukur dari profil kedua negara yang merupakan aktor kunci dengan ekonomi yang kuat dalam ASEAN dan EU (Hutt,

2022, Para. 3-4). Berangkat dari premis yang kritis tersebut, penulis tertarik untuk meneliti kerja sama bilateral Indonesia-Jerman dari tahun 1952 saat kedua negara meresmikan hubungan diplomatik hingga tahun 2023 secara lebih dalam dan spesifik, serta dengan merujuk pada analisis *complex interdependence*.

1.2 Rumusan Masalah

Dalam menyusun penelitian ini, penulis menkonkretkan hal-hal apa saja yang akan menjadi rumusan masalah. Penulis menentukan, fokus dari penelitian ini akan terbagi menjadi dua pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana proses terbentuknya *complex interdependence* dalam kerja sama bilateral Indonesia-Jerman sejak era reformasi?
2. Mengapa kerja sama bilateral Indonesia-Jerman saat ini dapat dikarakterisasikan sebagai *complex interdependence*?

1.3 Tujuan Penelitian

Berangkat dari latar belakang dan rumusan masalah tersebut, penelitian ini memiliki tujuan untuk:

1. Mengetahui proses terbentuknya *complex interdependence* dalam kerja sama bilateral Indonesia-Jerman sejak era reformasi hingga saat ini.
2. Memperoleh gambaran mengenai interaksi dan dinamika antaraktor negara dan non-negara yang terjadi dalam kerja sama bilateral Indonesia-Jerman saat ini, dengan dibantu oleh teori *complex interdependence* dari perspektif Neoliberalisme.

Dengan demikian, harapannya penelitian ini dapat memberikan gambaran yang spesifik dan mendalam mengenai perkembangan kerja sama bilateral Indonesia-Jerman sejak era reformasi hingga saat ini.

1.4 Manfaat Penelitian

Penulis berharap penelitian ini dapat memberikan manfaat akademis dengan menjadi salah satu kontribusi untuk ilmu Hubungan Internasional, khususnya yang membahas mengenai Neoliberalisme, kerja sama internasional, studi kawasan, serta kerja sama bilateral Indonesia-Jerman secara spesifik. Harapan penulis, penelitian ini bisa menjadi salah satu referensi akademis yang mapan mengenai topik kerja sama bilateral Indonesia-Jerman.

Selain manfaat akademis, penulis juga berharap penelitian ini bisa memberikan manfaat praktis berupa pengetahuan dan informasi penting untuk berbagai pemangku kepentingan seperti Kementerian/Lembaga pemerintah Indonesia, Pemerintah-Pemerintah Daerah, Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Non-Pemerintah, serta para pelaku usaha seperti perusahaan dan juga UMKM Indonesia yang ingin berekspansi memasarkan produk dan jasa mereka ke Eropa, khususnya negara Jerman. Harapan penulis tentu semata-mata demi memajukan Indonesia dalam berbagai aspek kehidupan.

1.5 Sistematika Penulisan

1. BAB I: Pendahuluan

Bab ini membahas latar belakang Indonesia dan Jerman sebagai *primus inter pares* atau *de facto leader* dalam kawasannya masing-masing, yaitu: Asia Tenggara dan Eropa. Selain itu, aspek-aspek dalam kerja sama bilateral antara kedua negara serta kritik terhadap kerja sama bilateral tersebut juga dipaparkan secara komprehensif.

2. BAB II: Kerangka Teori

Bab ini menjelaskan tinjauan pustaka dan kerangka pemikiran yang menjadi dasar penelitian pada masa pra-riset. Tinjauan pustaka dilakukan agar penulis mampu mendapatkan pandangan umum mengenai tema penelitian yang telah dipilih. Sementara kerangka pemikiran berisikan teori dan konsep-konsep yang akan membantu penulis untuk membedah tema penelitian ini secara ilmiah.

3. BAB III: Metode Penelitian

Bab ini menjelaskan mengenai pendekatan yang dipilih oleh penulis; dan mengapa pendekatan tersebut tepat untuk penelitian ini. Selain itu, bab ini juga akan menjelaskan mengenai metode penelitian yang dipilih untuk membantu penulis dalam pengumpulan, pengolahan, analisis, serta penyajian data-data yang dibutuhkan guna menunjang penelitian ini.

4. BAB IV: Analisis

Bab ini menjelaskan bagaimana teori *complex interdependence* dan konsep-konsep turunannya digunakan dalam menganalisis data-data yang telah ditemukan,

serta menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian yang telah diajukan, terkait dengan tema *complex interdependence* dalam kerja sama bilateral Indonesia-Jerman sejak era reformasi hingga saat ini.

5. BAB V: Kesimpulan

Bab ini memberikan rangkuman dari keempat bab sebelumnya dan bertujuan untuk menggarisbawahi kesimpulan dari penelitian ini. Selain itu, penulis juga memberikan saran yang harapannya dapat membantu untuk mengoptimisasi kerja sama bilateral Indonesia-Jerman agar dapat memaksimalkan benefit bagi kedua negara, di masa kini dan di masa depan.

