



INDIAN OCEAN RIM ASSOCIATION (IORA) DAN KEPENTINGAN INDONESIA DI SAMUDERA HINDIA

Rizki Roza*)

Abstrak

Dengan Doktrin Poros Maritimnya, Pemerintahan Jokowi ingin memperluas keterlibatan Indonesia di kawasan Indo-Pasifik dengan cara mengintegrasikan dua samudera sebagai lingkungan strategis pelaksanaan politik luar negeri. Salah satu agenda aksinya adalah mendorong kerja sama komprehensif maritim di kawasan terutama melalui IORA. Untuk dapat mewujudkannya, Indonesia harus mampu mempengaruhi pelaksanaan agenda prioritas IORA agar lebih sesuai dengan agenda Poros Maritim Indonesia, terutama pada masa keketuaan Indonesia di IORA.

Pendahuluan

Sentralitas ASEAN telah sejak lama menjadi tema pokok Indonesia dalam menjalankan kebijakan luar negeri. Dengan segala keterbatasan ASEAN, misalnya belum adanya mekanisme penyelesaian sengketa, para pembuat kebijakan luar negeri Indonesia secara konsisten menempatkan sentralitas ASEAN dalam setiap kebijakan luar negeri yang diambil. Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dengan kebijakan “*dynamic equilibrium*”-nya, Indonesia mendorong sentralitas ASEAN sebagai penggerak utama dalam membangun arsitektur keamanan kawasan Asia Pasifik.

Arah kebijakan luar negeri Indonesia kemudian mengalami perubahan yang cukup signifikan setelah Presiden Joko Widodo (Jokowi) menjabat. Indonesia berupaya memperkuat hubungan bilateral dengan negara-negara besar di kawasan Samudera

Pasifik dan Hindia. Indonesia berusaha untuk dapat memainkan peran yang lebih besar di kawasan ini. Presiden Jokowi dalam visi dan misinya menyebutkan bahwa pemerintahannya akan berupaya memperluas keterlibatan Indonesia di kawasan Indo-Pasifik dengan cara mengintegrasikan dua samudera sebagai lingkungan strategis pelaksanaan politik luar negeri di kawasan. Secara eksplisit, Jokowi menyebutkan bahwa salah satu agenda aksi untuk memperluas keterlibatan regional Indonesia adalah dengan mendorong kerja sama maritim komprehensif di kawasan, khususnya melalui *Indian Ocean Rim Association (IORA)*. Tulisan ini berupaya mengidentifikasi peluang yang dapat dimanfaatkan bagi kepentingan nasional Indonesia, serta tantangan apa yang harus dihadapi Indonesia dalam organisasi regional IORA ini.

*) Peneliti Muda Masalah-masalah Hubungan Internasional pada Bidang Hubungan Internasional, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Email: rizki.roza@dpr.go.id.



Indian Ocean Rim Association

Kedekatan hubungan antara negara-negara di pesisir Samudera Hindia telah terbangun karena dipengaruhi sejumlah faktor, seperti ekonomi dan pengalaman sejarah. Hubungan ekonomi dan masyarakat negara-negara kawasan Samudera Hindia sudah terbentuk sejak beberapa abad yang lalu. Para pedagang, pelaut, nelayan, dan peziarah dari berbagai wilayah berlayar melintasi Samudera Hindia dan singgah di pelabuhan-pelabuhannya, sehingga memungkinkan tumbuhnya jaringan perdagangan di antara mereka. Kesamaan pengalaman sejarah berada di bawah imperialisme bangsa Eropa juga turut membentuk perasaan identitas bersama di antara para pemimpin negara-negara di kawasan Samudera Hindia. Kegiatan-kegiatan perekonomian pesisir, hubungan sosial dan budaya, kerja sama kawasan yang berpusat di samudera telah menjadi jembatan yang menghubungkan Afrika, Asia, dan Australasia.

Kedekatan hubungan itulah yang kemudian mendorong sejumlah negara di kawasan Samudera Hindia untuk meningkatkan kerja sama sosial-ekonomi demi kemajuan kawasan. Serangkaian pertemuan dilaksanakan sejak tahun 1995 yang juga melibatkan perwakilan pemerintah, akademisi, dan swasta. IORA berupaya menyatukan ketiga pihak tersebut untuk mendorong kerja sama dan interaksi yang lebih erat di antara negara-negara anggota. Puncak rangkaian pertemuan tersebut adalah pertemuan menteri luar negeri (*Council of Foreign Ministers – COM*) pertama selaku pemegang otoritas tertinggi organisasi, di Mauritius pada 6-7 Maret 1997 yang secara resmi mendeklarasikan terbentuknya *Indian Ocean Rim Association* (IORA). Rangkaian pertemuan tersebut juga menyepakati bahwa tujuan IORA adalah untuk liberalisasi perdagangan dan mendorong kerja sama perdagangan, serta menetapkan fasilitasi perdagangan, promosi investasi, dan kerja sama ekonomi sebagai fokus aktivitas IORA.

Dengan prinsip keanggotaan yang terbuka, IORA menjadi satu-satunya organisasi regional yang merangkul negara-negara di sepanjang pesisir Samudera Hindia sebagai anggota, yaitu Australia, Bangladesh, Comoros, India, Indonesia, Iran, Kenya, Madagaskar, Malaysia, Mauritius, Mozambik, Oman, Seychelles, Singapura, Afrika Selatan, Sri Lanka, Tanzania, Thailand, Uni Emira Arab, dan Yaman. IORA juga telah melibatkan enam

negara mitra dialog, yaitu Tiongkok, Perancis, Inggris, Jepang, Mesir, dan Amerika Serikat, serta dua peninjau (*observer*), yaitu *Indian Ocean Research Group* (IORG) dan *Indian Ocean Tourism Organization* (IOTO).

Keketuaan IORA saat ini dipegang oleh Australia dan Indonesia sebagai wakil. Keketuaan IORA berlaku untuk periode dua tahun, dan berdasarkan kesukarelaan serta mempertimbangkan faktor geografis. Berdasarkan ketentuan organisasi, ketua IORA untuk periode selanjutnya adalah negara yang sebelumnya menjabat sebagai wakil ketua. Dengan demikian, Indonesia akan memegang keketuaan IORA untuk periode 2015-2017 dan akan diserahkan oleh Australia pada Oktober mendatang kepada Kementerian Luar Negeri selaku pemegang tanggung jawab Indonesia di IORA.

Dalam perkembangannya, pertemuan-pertemuan yang dilakukan dalam beberapa tahun awal setelah terbentuknya IORA, masih terkait proses membangun struktur dan merancang agenda jangka panjang organisasi. Ketiga pihak, pemerintah, akademisi, dan swasta, bersama-sama menyusun peraturan-peraturan, prosedur, merevisi *charter*, sekretariat, serta pengaturan finansial. Dengan demikian, kita dapat mengatakan belum ada hasil signifikan dari kerja sama IORA yang dapat dirasakan langsung oleh negara-negara anggotanya sebagaimana yang menjadi tujuan organisasi.

IORA baru memutuskan enam prioritas utama pada tahun 2011 ketika keketuaan dipegang oleh India. Enam prioritas tersebut antara lain keamanan dan keselamatan maritim, manajemen risiko bencana, perdagangan dan investasi, pengelolaan perikanan, kerja sama akademik dan iptek, serta pariwisata dan kebudayaan. Enam prioritas ini kemudian menjadi panduan penggerak IORA ke masa depan.

Kepentingan Indonesia di Samudera Hindia

Dengan Doktrin Poros Maritimnya, Pemerintahan Jokowi berupaya untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara yang berpengaruh di antara dua samudera, Samudera Hindia dan Pasifik dengan cara mengintegrasikan dua samudera sebagai lingkungan strategis pelaksanaan politik luar negeri di kawasan. Ini dapat menjadi perubahan yang signifikan bagi kebijakan

luar negeri Indonesia yang sebelumnya sangat menekankan sentralitas ASEAN. Indonesia dapat memperoleh manfaat dan mempengaruhi arah perkembangan kawasan Samudera Hindia jika mampu menyesuaikan agenda kegiatan IORA yang berdasarkan enam prioritas utamanya, dengan pilar-pilar Poros Maritim yang disusun pemerintahan Jokowi. Keketuaan IORA yang akan dipegang Indonesia harus dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi tujuan ini.

Pilar-pilar Poros Maritim Jokowi sebagaimana yang telah disampaikannya untuk pertama kali melalui forum KTT Asia Timur pada November 2014 lalu, tampaknya beririsan dengan prioritas utama IORA. Pilar-pilar poros maritim Jokowi antara lain menyebutkan bahwa Indonesia akan menjaga dan mengelola sumber daya laut dengan fokus membangun kedaulatan pangan laut, melalui pengembangan industri perikanan; Indonesia akan melakukan pengembangan infrastruktur dan konektivitas maritim, termasuk pengembangan industri perkapalan dan pariwisata maritim; Indonesia akan mendorong kerjasama untuk menghilangkan sumber-sumber konflik di laut, seperti pencurian ikan, pelanggaran kedaulatan, sengketa wilayah, perompakan dan pencemaran laut; dan Indonesia juga akan membangun kekuatan pertahanan maritim untuk menjaga kedaulatan dan kekayaan maritim serta untuk menjaga keselamatan pelayaran dan keamanan maritim.

Titik temu antara pilar Poros Maritim Jokowi dengan agenda prioritas IORA terutama ada pada agenda IORA untuk mewujudkan keselamatan dan keamanan maritim, dan pengelolaan perikanan. Keamanan dan keselamatan maritim di kawasan Samudera Hindia menghadapi sejumlah tantangan, yaitu berupa ancaman keamanan tradisional maupun non-tradisional, antara lain perompakan, pencurian ikan, perdagangan manusia, penyelundupan narkoba, perdagangan senjata, polusi maritim, dan perubahan iklim. IORA memiliki suatu tujuan untuk menjamin perpindahan orang, barang, energi, dan sumber daya melalui Samudera Hindia dengan aman dan tanpa gangguan.

Untuk mewujudkan keamanan dan keselamatan maritim di Samudera Hindia, IORA mempertimbangkan suatu visi atau strategi maritim regional, yang juga mencakup

program pengembangan kapasitas agar negara-negara anggota mampu menghadapi persoalan-persoalan keamanan dan keselamatan maritim dengan efektif. Hal ini sejalan dengan agenda Poros Maritim yang juga mengupayakan kemampuan Indonesia dalam menjaga keselamatan pelayaran dan keamanan maritim. Strategi maritim regional yang diinginkan IORA juga mencakup upaya mendorong industri maritim yang inovatif, kompetitif, dan ramah lingkungan sebagaimana juga dicita-citakan pemerintahan Jokowi. Pertukaran informasi, pengembangan kapasitas, dan bantuan teknis yang akan dikembangkan IORA akan menjadi elemen penting yang dapat dimanfaatkan Indonesia.

Pada prioritas pengelolaan perikanan IORA, Indonesia juga semestinya dapat memperoleh manfaat bagi terwujudnya agenda Poros Maritim. Negara-negara pesisir Samudera Hindia memiliki kepentingan yang sama dalam mengelola dan konservasi sumber daya perikanan yang terkandung di kawasan tersebut. Dampak dari penangkapan ikan secara berlebihan dan perubahan iklim telah menyebabkan merosotnya cadangan ikan di kawasan ini. Untuk menghadapi persoalan ini dan mengelola perikanan di kawasan, IORA telah membentuk *Fisheries Support Unit* (FSU). FSU menjadi ujung tombak upaya IORA untuk mengidentifikasi dan mendiskusikan isu-isu perikanan, dan untuk mempelajari usulan-usulan dan memfasilitasi riset-riset di bidang yang dapat dimanfaatkan langsung oleh negara-negara anggota. Keberadaan FSU merupakan salah satu contoh agenda prioritas IORA yang dapat mendatangkan manfaat terhadap upaya Indonesia dalam mengelola perikanan dan mendorong kedaulatan pangan laut.

Memperoleh manfaat dan memengaruhi arah perkembangan kawasan Samudera Hindia melalui IORA tentunya tidak akan berjalan tanpa hambatan-hambatan. Hambatan mendasar yang harus dihadapi Indonesia terutama terkait dengan prinsip-prinsip yang dipegang IORA dan keanggotaan yang ada di dalamnya.

Kawasan Samudera Hindia merupakan suatu kawasan yang unik dalam politik internasional karena terdiri dari negara-negara pesisir yang berbatasan dengan Samudera Hindia, dengan keragaman yang sangat tinggi. Negara-negara di kawasan ini memiliki keragaman budaya, ras,

agama, pembangunan ekonomi, serta kepentingan strategis. Jumlah populasi, tingkat perekonomian, perdagangan dan penguasaan teknologi, serta GDP negara-negara di kawasan juga sangat beragam. Kawasan ini terdiri dari negara-negara kecil hingga negara yang merupakan anggota G-20. Kawasan Samudera Hindia juga terdiri dari beberapa sub-kawasan, seperti Afrika Selatan dan Timur, Teluk Aden, Laut Oman, Asia Tenggara, dan juga Australasia. Sejumlah organisasi regional juga menjadi bagian dari kawasan ini, misalnya ASEAN, *Gulf Cooperatoin Council* (GCC), *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC), *Southern African Development Community* (SADC).

Keragaman yang dimiliki kawasan ini yang kemudian tampaknya mendorong IORA untuk memegang prinsip ‘*open regionalism*’. Berdasarkan prinsip ini, IORA berupaya membangun dan meningkatkan saling pemahaman dan kerja sama saling menguntungkan melalui pendekatan berbasis konsensus, dan tidak mengganggu kepentingan nasional. Pencapaian sasaran dan tujuan asosiasi akan lebih menekankan pada pendekatan yang berbasis kepentingan masing-masing anggota dan belum memungkinkan adanya peraturan-peraturan yang bersifat mengikat. Kepatuhan terhadap keputusan-keputusan yang berbasis konsensus juga tanpa struktur institusional yang mengatur dan mengawasinya. Dengan keragaman kekuatan ekonomi dan kepentingan strategis, di dalam organisasi yang sangat longgar ini tampaknya akan sulit bagi Indonesia untuk mempengaruhi kawasan secara keseluruhan. Di sinilah, tantangan terbesar yang dihadapi Indonesia dalam memanfaatkan peluang kerja sama IORA bagi kepentingan nasional Indonesia.

Penutup

Kawasan Samudera Hindia memiliki potensi yang begitu besar untuk dapat dimanfaatkan Indonesia dalam mewujudkan Poros Maritim Dunia, terutama melalui forum regional IORA. Terdapat titik temu antara prioritas utama IORA dengan pilar Poros Maritim Pemerintahan Jokowi. Hal inilah yang harus dikelola dengan baik agar dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan nasional Indonesia. Momentum keketuaan Indonesia

di IORA nanti harus dapat dimanfaatkan dengan baik. Indonesia akan memiliki peluang lebih besar untuk mempengaruhi agenda-agenda IORA agar lebih sesuai dengan kepentingan nasional Indonesia.

Kenyataan bahwa IORA merupakan sebuah organisasi regional yang masih relatif muda, yang terdiri dari anggota yang sangat beragam kepentingan strategisnya, serta sifat organisasi yang sangat longgar, akan menjadi tantangan bagi Indonesia untuk mempengaruhi kawasan secara keseluruhan. Untuk itu, pemerintah perlu menyusun strategi yang tepat agar agenda yang akan ditawarkan Indonesia selama memimpin IORA dapat menguntungkan Indonesia sekaligus menguntungkan lebih banyak pihak di kawasan.

Dalam kaitan ini, DPR RI perlu kiranya mengawal strategi-strategi pemerintah untuk memperjuangkan kepentingan nasional Indonesia di IORA dan pada saat yang sama mengawasi pemerintah demi memastikan bahwa keterlibatan Indonesia di Samudera Hindia tidak akan melemahkan kepemimpinan Indonesia di kawasan Asia Tenggara selama ini.

Referensi

- Emira Adi Syailendar, *Consensual Leadership in ASEAN: Will It Endure Under Jokowi?*, RSIS Commentary, No. 005-7 Januari 2015 <http://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/co15005-consensual-leadership-in-asean-will-it-endure-under-jokowi/#.VRJGbI4asrg>, diakses tanggal 19 Maret 2015
- “Indian Ocean Rim Association (IORA) dan Indonesia”, <http://www.kemlu.go.id/Pages/NewsKemlu.aspx?IDP=684&l=id>, diakses tanggal 19 Maret 2015.
- Indian Ocean Rim Association, <http://www.iora.net/default.aspx>, diakses tanggal 19 Maret 2015.
- “Optimalisasi Pemanfaatan Kerjasama IORA bagi Kepentingan Indonesia”, <http://kemlu.go.id/Pages/NewsKemlu.aspx?IDP=382&l=id>, diakses tanggal 19 Maret 2015.
- Sam Bateman, Jane Chan (Ed.), *ASEAN and The Indian Ocean, The Key Maritime Links*, <http://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/idss/231-asean-and-the-indian-ocean-reg/#.VRJGG44asrg>, diakses tanggal 19 Maret 2015.