

BAB II

FAKTOR-FAKTOR YANG MELATARBELAKANGI *LOOK EAST POLICY* KE KAWASAN ASIA TENGGARA

Kawasan Asia Tenggara adalah merupakan kawasan yang memiliki arti penting bagi India, sekalipun hubungan antara keduanya beberapa kali berada dalam kondisi yang fluktuatif. Hubungan India dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara telah terbangun semenjak era pra-kolonial, yakni semenjak masa kerajaan, yang ditandai dengan hibriditas budaya sebagai bagian dari proses akulturasi kebudayaan yang sangat kaya dan berlangsung dalam proses yang lama. Kemudian kita juga dapat melihat bahwa *Look East Policy* yang dirilis oleh pemerintah India pada tahun 1992 dibawah Perdana Menteri Narasimha Rao bersifat multidimensi, beroperasi dalam berbagai sektor kerjasama seperti ekonomi, sosial dan kebudayaan, politik, hingga pertahanan dan keamanan. Sebagaimana dikemukakan pula dalam bab sebelumnya, realisasi *Look East Policy* di kawasan Asia Tenggara telah mengembalikan peran internasional India yang sempat menurun di kawasan ini pada era Perang Dingin. Kemudian, pelaksanaan *Look East Policy* juga tercatat memiliki kontribusi positif bagi aktivitas ekonomi maupun politik-keamanan India di kawasan Asia Tenggara.

Untuk itu pada bagian awal bab ini akan dibahas mengenai kehidupan politik domestik India beserta beragam dinamikanya dan akan dilakukan penelaahan atas faktor-faktor yang melatarbelakangi kebijakan luar negeri India untuk mengeluarkan *Look East Policy* ke kawasan Asia Tenggara. Faktor-faktor tersebut akan didiferensiasikan kedalam dua kategori berdasarkan asalnya, faktor-faktor domestik dan faktor-faktor eksternal. Faktor-faktor domestik adalah berbagai dinamika di dalam kehidupan politik, ekonomi, dan keamanan domestik India yang, sebagaimana akan dipaparkan kemudian, mengalami perubahan signifikan pada tahun 1991 seiring dengan berkembangnya kebutuhan-kebutuhan pada level domestik India. Faktor-faktor eksternal adalah merupakan beragam dinamika pada lingkungan strategis internasional yang mengalami perubahan seiring dengan usainya Perang Dingin. Perubahan konstalasi internasional pasca-Perang Dingin membutuhkan respon berupa redefinisi atas

kebijakan luar negeri negara-negara di dunia, termasuk India. Berkenaan dengan dirilisnya *Look East Policy* ke kawasan Asia Tenggara sebagai komponen penting dalam kebijakan luar negeri India pasca-Perang Dingin, akan ditelaah kondisi-kondisi eksternal seperti apa yang berkontribusi bagi dikeluarkannya kebijakan tersebut.

Pada bagian berikutnya akan dipaparkan mengenai latar belakang historis atas hubungan luar negeri India dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Sebagaimana diketahui, hubungan India dengan negara-negara Asia Tenggara telah terjalin dalam rentang waktu yang lama. Hubungan tersebut telah berlangsung semenjak periode awal pasca-kemerdekaan India pada tahun 1947. Hal tersebut tentu akan menjadi salah satu variabel yang memiliki pengaruh, langsung maupun tidak, terhadap dirilisnya *Look East Policy* India kepada negara-negara ASEAN. Pada bagian akhir, akan dijabarkan pula proses perumusan kebijakan luar negeri India.

A. Dinamika Politik dan Perumusan Kebijakan Luar Negeri di India

A.1. Sistem Politik India

Pasca mendapatkan kemerdekaannya pada tahun 1947, India sudah menerapkan prinsip-prinsip demokrasi di dalam sistem politik nasionalnya. Berdasarkan pada konstitusinya yang dirumuskan pada tahun 1950, India adalah merupakan "*sovereign socialist secular democratic republic*"⁴² yang menerapkan sistem pemerintahan demokrasi dengan model Inggris atau yang umum dikenal sebagai *Westminster System*.⁴³ India menganut bentuk pemerintahan Republik Federal dengan sistem pemerintahan demokrasi parlementer dua kamar (bikameral) -biasa disebut *Sansad* dengan sistem politik multi-partai yang kuat. Majelis rendah pada parlemen India disebut *Lok Sabha* (majelis rakyat) beranggotakan 552 orang sedangkan majelis tinggi disebut *Rajya Sabha* (majelis

⁴² Bagian Pembukaan (*Preamble*) pada Konstitusi atau Undang-Undang Dasar Republik India, Sumber: *The Constitution of India*, (New Delhi: Legislative Department, Republic of India's Ministry of Law and Justice, 2006).

⁴³ "India: A Dynamic Democracy", <http://www.indianembassy.org/dydemo/political.htm>, (Diakses pada tanggal 6 November 2007 pukul 16.10 WIB).

negara bagian) dengan anggota 250 orang.⁴⁴ Dalam sistem pemerintahan parlementer, kekuasaan politik di India terdistribusikan atas kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif, sebagaimana dikemukakan diatas direpresentasikan oleh keberadaan *Lok Sabha* dan *Rajya Sabha* pada level pusat atau federal. Sementara itu, pada level eksekutif terdapat Presiden serta Perdana Menteri. Secara umum, Presiden adalah merupakan Kepala Negara (*Head of State*) dan sekaligus pemimpin tertinggi Angkatan Bersenjata India. Posisi Presiden dalam sistem politik India kerap diidentikan dengan posisi Raja pada sistem pemerintahan monarki konstitusional, karena realisasi kekuasaan dan kebijakan politik pemerintah India cenderung diemban serta dijalankan oleh Perdana Menteri beserta jajaran kabinetnya.⁴⁵

Perdana Menteri adalah merupakan Kepala Pemerintahan (*Head of Government*) dan adalah jabatan politik yang paling berpengaruh serta memiliki kekuasaan eksekutif tertinggi dalam sistem politik India. Bersama-sama dengan kabinet (*council of ministers*) yang dibentuknya, Perdana Menteri menjalankan keseharian roda pemerintahan India serta menjadi figur dominan dalam setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah India. Figur Perdana Menteri India biasanya adalah merupakan pemimpin pada partai politik mayoritas di *Lok Sabha*, dan masa jabatannya berlangsung selama lima tahun. Saat tidak ada satupun partai yang menjadi mayoritas, maka umumnya dibentuk pemerintahan koalisi yang terdiri dari himpunan partai-partai politik di *Lok Sabha*. Semenjak tahun 1957 hingga 2007 India telah dipimpin oleh 14 orang Perdana Menteri. Disamping Presiden dan Perdana Menteri beserta kabinetnya, kekuasaan eksekutif di India juga mengintrodusir keberadaan beberapa institusi lainnya. Beberapa yang memiliki peranan penting dalam kehidupan politik di India adalah, *Central Bureau of Investigation* (CBI) sebagai lembaga investigasi atau penyelidikan pada level pemerintah pusat, *Planning Commission* atau Komisi Perencanaan, dan *Research and Analysis Wing* (RAW/R&AW) yang adalah

⁴⁴ Swarup, H.L., Niroj Sinha, Chitra Ghosh, and Pam Rajput. 1994. "Women's Political Engagement in India", dalam B. Nelson and N. Chowdhury (eds.), *Women and Politics Worldwide*, (New Haven: Yale University Press). hlm. 362.

⁴⁵ Britannica Online Encyclopedia, *op. cit.*

merupakan lembaga intelijen pemerintah yang beroperasi pada level eksternal (dalam hubungan luar negeri) dan domestik.

A.2. Dinamika Politik Domestik India

Konstalasi politik domestik India tidak dapat dilepaskan dari eksistensi Partai Kongres Nasional India (*Indian National Congress Party*) atau biasa disebut sebagai Partai Kongres sebagai partai politik terbesar dan memiliki peranan penting dalam sejarah perjalanan politik India. Partai ini berhaluan kiri-tengah, berbeda dengan seteru politik utamanya, *Bharatiya Janata Party* (BJP) yang berhaluan kanan-tengah dan cenderung bersifat konservatif. Partai Kongres adalah merupakan aktor penting dalam kehidupan politik India semenjak era perjuangan kemerdekaan India dan adalah merupakan partai berkuasa pemerintah semenjak periode pasca-kemerdekaan (*post-independence*) India hingga harus mengalami kekalahan pertama kalinya dalam pemilihan umum tahun 1977 oleh *Bharatiya Lok Dal*, kelompok aliansi partai-partai serta pecahan faksi politik Partai Kongres sendiri. Kekalahan tersebut terutama dikarenakan merebaknya antipati atas keputusan kontroversial Perdana Menteri Indira Gandhi (Partai Kongres) untuk menetapkan 'kondisi darurat nasional' pada tahun 1975-1977 untuk meredam pertikaian dan konflik politik yang terjadi dewasa itu.⁴⁶

Kehidupan politik di India dikatakan memasuki babak baru dalam perjalanannya setelah Partai Kongres mengalami kekalahan untuk kedua kalinya dalam sejarah pelaksanaan pemilihan umum di India pada tahun 1989.⁴⁷ Pada periode ini, dikatakan bahwa periode dominasi Partai Kongres dalam kehidupan politik di India telah usai, dan partai politik-partai politik lainnya sejak pemilihan umum 1989 memiliki kesempatan yang sama dengan Partai Kongres untuk memenangkan pemilihan umum.⁴⁸ Pada periode tahun 1989 (pasca-Rajiv

⁴⁶ James Heitzman dan Robert L. Worden (eds.), "India: A Country Study", United States' Library of Congress, <http://countrystudies.us/india/24.htm>, (Diakses pada tanggal 12 November 2007 pukul 17.01 WIB).

⁴⁷ *ibid.*

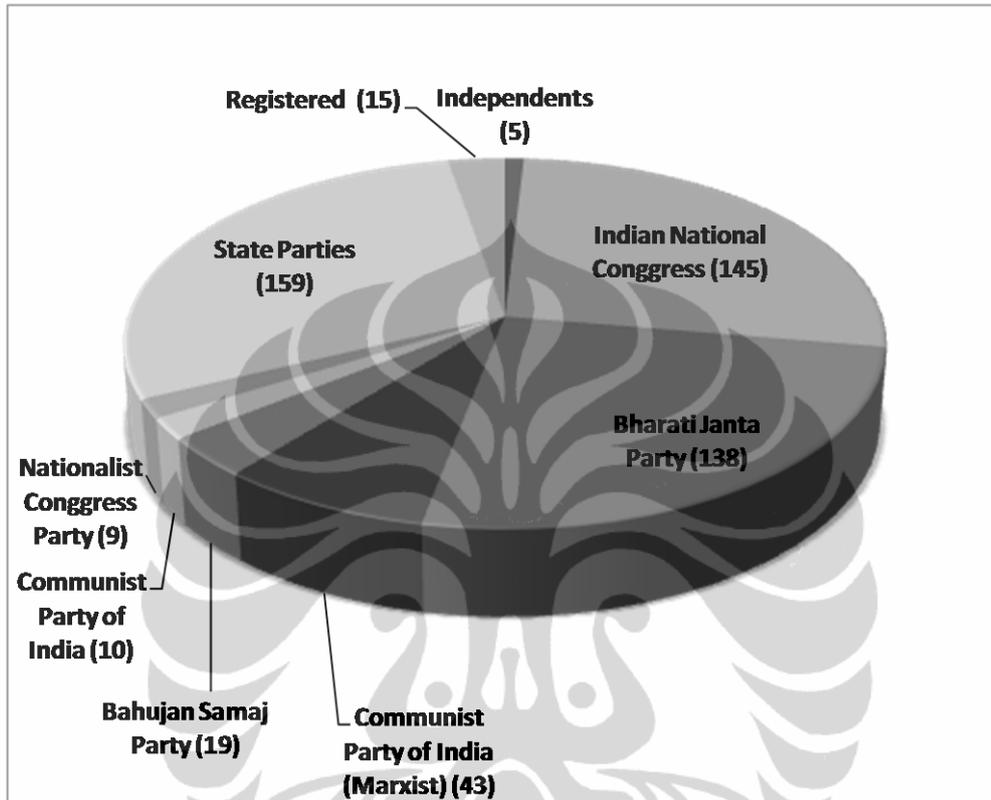
⁴⁸ Norio Kondo, "Election Studies in India", http://www.ide.go.jp/English/Publish/Dp/pdf/098_kondo.pdf, (Diakses pada tanggal 12 November 2007 pukul 17.01 WIB).

Gandhi) hingga tahun 2004, Partai Kongres hanya berhasil mendudukkan P.V. Narasimha Rao pada kursi Perdana Menteri India (1991-1996). Dalam pemilihan umum tahun 2004, Partai Kongres kembali menjadi partai berkuasa pemerintah India saat ini setelah memenangkan pemilihan umum tersebut dan membentuk aliansi *United Progressive Alliance* (UPA) yang menguasai *Lok Sabha* bersama 12 partai lainnya sebagai poros utama bagi kekuasaannya.⁴⁹

Sebagai konsekuensi sebagai sebuah negara dengan sistem Republik Federasi, partai-partai politik di India diklasifikasikan kedalam dua bentuk; yakni partai nasional dan partai lokal yang berada pada tiap-tiap negara bagian. Partai Kongres dan BJP adalah dua diantara enam partai nasional di India yang diakui oleh pemerintah. Empat partai nasional lainnya adalah *Nationalist Congress Party* (NCP), *Communist Party of India* (CPI), *Communist Party of India (Marxist)* (CPI-M), dan *Bahujan Samaj Party* (BSP). Diantara banyak partai lokal yang ada di India, hanya dua partai yang sempat mendapat kesempatan memimpin, mengikis hegemoni dari partai-partai nasional. Dua partai lokal tersebut adalah *Janata Dal*, partai asal Vishwanath Pratap Singh, Perdana Menteri India tahun 1989-1990 dan *Samajwadi Janata Party* yang adalah merupakan partai pendukung Perdana Menteri India tahun 1990-1991, Chandra Shekhar. Pemilihan umum terakhir yang diadakan tahun 2004 silam mendudukkan kembali Partai Kongres dengan perdana menteri asal partai tersebut, Manmohan Singh, ke atas panggung kekuasaan India setelah pada pemilihan umum sebelumnya dikalahkan oleh BJP. Hasil pemilihan umum India tahun 2004 berdasarkan pada perolehan kursi di *Lok Sabha* digambarkan pada **Grafik II.1.** dibawah ini.

⁴⁹ "India: A Dynamic Democracy", *op. cit.*

Grafik II.1.
 Hasil Pemilihan Umum 2004 Berdasarkan
 Perolehan Kursi di *Lok Sabha*



Sumber: *Election Commision of India*⁵⁰

Pada periode menjelang hingga berakhirnya Perang Dingin, kondisi politik domestik India diwarnai oleh ketidakstabilan yang menyebabkan negara tersebut harus berganti perdana menteri hingga sebanyak tiga kali hanya dalam periode 1989-1991. Pada tahun 1989 V. P. Singh menjadi perdana menteri India hanya dalam kurun waktu 11 bulan, tepatnya sejak 2 Desember 1989 hingga 10 November 1990, setelah partai pendukungnya, *Janata Dal*, tidak dapat membendung mosi tidak percaya yang ditujukan kepadanya.⁵¹ V.P. Singh kemudian digantikan oleh Chandra Shekhar yang didukung oleh *Samajwadi Janata Party*, salah satu faksi terbesar dari *Janata Dal*, yang berhalauan sosialis.

⁵⁰ Election Commision of India, "Indian general election, 2004", http://www.eci.gov.in/SR_KeyHighLights/LS_2004/Vol I LS_2004.pdf, (Diakses pada tanggal 28 Oktober 2007 pukul 22.40 WIB).

⁵¹ Barbara Crossete, "India's Cabinet Falls as Premier Loses Confidence Vote, by 142-346, and Quits", *New York Times*, 8 November 1990.

Shekhar pun kemudian hanya sanggup bertahan selama tujuh bulan menjabat sebagai perdana menteri hingga pemilihan umum tahun 1991 setelah Partai Kongres menarik dukungannya. Pemilihan umum yang diadakan pada tahun 1991 menghantarkan P.V. Narasimha Rao naik menjadi perdana menteri India ke-10 pasca kemerdekaan dengan dukungan dari Partai Kongres. Baru semenjak kepemimpinan Narasimha Rao inilah kondisi politik domestik India berada pada kondisi yang relatif stabil hingga dia menyelesaikan masa jabatannya pada tahun 1996.

Sebagaimana halnya yang terjadi pada banyak negara lainnya, komposisi kekuasaan pada level domestik India akan berdampak pula pada corak kebijakan luar negeri yang dikeluarkan oleh negara tersebut. Dibawah kepemimpinan Narasimha Rao, India melalui banyak momentum dan perubahan penting dalam perjalanan politik domestik serta kebijakan luar negerinya. Rao dikenal sebagai 'Bapak Reformasi Ekonomi India' setelah dirinya melakukan langkah penting dalam kebijakan perekonomian India saat dirinya mereformasi perekonomian India dengan mengadopsi nilai-nilai liberalisme dan ekonomi pasar (*market based economy*) meninggalkan model pembangunan ekonomi model Nehru (*Nehruvian Socialist Economy*) serta model ekonomi-nasionalis.⁵²

Selain dalam wilayah ekonomi, Rao juga melakukan transformasi dalam kebijakan politik dan keamanan, serta kebijakan luar negeri India. Dalam kebijakan politik dan keamanan dalam negeri, Rao mengintrodusir *Terrorist and Disruptive Activities (Prevention) Act* -TADA yang adalah merupakan undang-undang anti-terorisme pertama yang dimiliki oleh India. Berdasar paparan Atal Behari Vajpayee, mantan perdana menteri India (1996 dan 1998-2004), Rao adalah figur yang juga memiliki peranan penting dalam masa depan kebijakan keamanan India, khususnya dalam kebijakan nuklir negara tersebut. Disebutkan oleh Vajpayee, Rao adalah salah satu peletak dasar bagi terlaksananya uji coba nuklir kedua kalinya oleh negara tersebut pada tahun 1998 dalam operasi yang

⁵² "PV Narasimha Rao Remembered as Father of Indian Economic Reforms", Voice of America (VoA) Broadcasting Agency, <http://www.voanews.com/tibetan/archive/2004-12/a-2004-12-23-2-1.cfm>, (Diakses pada tanggal 4 November 2007 pukul 01.10 WIB).

dikenal sebagai operasi *Shakti* atau *Pokhran-II*.⁵³ Dalam sektor kebijakan luar negeri, Rao merilis kebijakan luar negeri India sebagai upaya redefinisi atas kebijakan luar negeri negara tersebut pasca berakhirnya Perang Dingin. Rao merehabilitasi hubungan India dengan Amerika Serikat (AS) serta negara-negara Eropa Barat lainnya setelah sempat mengalami hubungan yang kurang baik pada masa Perang Dingin. Selain itu, pemerintahan Rao juga mengeluarkan kebijakan yang dikenal dengan sebutan *Look East Policy*, kebijakan negara tersebut untuk merevitalisasi hubungan luar negerinya dengan negara-negara di kawasan Asia Timur dan negara-negara Asia Tenggara yang tergabung dengan ASEAN.

Perdana Menteri Narasimha Rao dihadapkan pada beberapa kondisi, baik pada level domestik maupun eksternal, yang membutuhkan cara-cara penanganan yang inovatif. Hal demikian terutama dikarenakan berubahnya berbagai kondisi pada level domestik maupun pada konstalasi politik dunia, terutama dengan berakhirnya Perang Dingin. Sistem perekonomian Nehruvian yang berbasis pada pemikiran sosialisme dan *statism* pada kehidupan ekonomi dianggap tidak lagi dapat memenuhi kebutuhan nasional India, terutama dalam menghadapi perkembangan globalisasi ekonomi yang mengemuka pasca-Perang Dingin. Kebijakan untuk merilis undang-undang anti-terorisme (TADA)⁵⁴ maupun prakarsa untuk mengembangkan proyek uji coba nuklir kedua India pun tidak lepas dari kebutuhan untuk merevitalisasi kebutuhan India dalam sektor keamanan pasca-Perang Dingin. Sebagaimana diketahui, masalah terorisme pada era pasca-Perang Dingin mengemuka sebagai salah satu ancaman keamanan yang bersifat non-tradisional bagi keamanan nasional negara-negara di dunia yang membutuhkan penanganan berbeda dengan masalah keamanan konvensional. TADA adalah merupakan salah satu kebijakan hukum negara yang pertama dirilis untuk mengatasi masalah terorisme. Kebijakan pemerintah Rao dalam hal penanganan masalah terorisme menunjukkan kemampuan adaptif

⁵³ "PV Narasimha Rao and the Bomb", *The Indian National Interest*, <http://acorn.nationalinterest.in/?p=1138>, (Diakses pada tanggal 9 November 2007 pukul 20.00 WIB).

⁵⁴ "Narasimha Rao - a reforming PM", http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4120429.stm, (Diakses pada tanggal 9 November 2007 pukul 19.17 WIB).

India dalam merespon isu-isu baru yang dapat menyebabkan permasalahan bagi keamanan nasionalnya.

Dalam hal perumusan kebijakan luar negeri, pemerintahan Narasimha Rao mengembangkan prinsip kebijakan luar negeri yang bersifat dinamis dan multi-arah (*multi-vector*). Setelah berupaya untuk merehabilitasi hubungannya dengan AS dan negara-negara Eropa Barat lainnya, India kemudian mengeluarkan *Look East Policy* sebagai upaya negara tersebut meningkatkan level hubungannya dengan negara-negara di Asia Timur dan Asia Tenggara. Langkah pemerintahan Rao, sebagaimana akan dikemukakan dalam bagian-bagian berikut, memiliki korelasi erat dengan berbagai dinamika pada level domestik India. Kebijakan luar negeri India pada kasus dikeluarkannya *Look East Policy* terhadap negara-negara ASEAN, sebagaimana konsepsi James N. Rosenau mengenai kebijakan luar negeri, dapat dikatakan sebagai manifestasi atas kebutuhan-kebutuhan serta beragam dinamika pada level domestik maupun eksternal negara tersebut yang dituangkan dalam kerangka kebijakan luar negeri.

A.3. Proses Perumusan Kebijakan Luar Negeri di India

Proses perumusan dan pengimplementasian kebijakan luar negeri di India melibatkan beberapa aktor di dalam institusi pemerintahan. Kondisi tersebut adalah merupakan hal yang umum pada sebuah negara demokratis, dimana selalu terdapat distribusi kekuasaan dan wewenang pada tiap-tiap insitusi pemerintahan. Proses perumusan kebijakan luar negeri di India melibatkan institusi-institusi sebagai berikut.

A.3.1. Perdana Menteri

Berdasarkan pada situasi historis, Perdana Menteri berada pada posisi yang sangat menentukan dalam proses perumusan kebijakan luar negeri India. Kondisi ini dikembangkan pertama kali oleh Pandit Jawaharlal Nehru semasa menjabat sebagai Perdana Menteri India. Bahkan, Nehru dewasa itu merangkap jabatan Perdana Menteri dengan jabatan Menteri Luar Negeri sekaligus sehingga

menempatkan dirinya sebagai (satu-satunya) figur sentral dalam perumusan kebijakan luar negeri India. Kondisi demikian diterapkan pula pada periode-periode selanjutnya. Lal Bahadur Shastri, pada saat menjabat sebagai Perdana Menteri (1964-1966), memperluas pengaruh serta peran dari Kantor Sekretariat Perdana Menteri yang semenjak tahun 1970 secara de facto menjadi pengendali penuh dari segenap aktivitas pemerintahan India, termasuk dalam perumusan dan penetapan kebijakan luar negeri India.

Kondisi dimana Perdana Menteri memegang posisi dan peranan yang teramat sentral dalam proses perumusan kebijakan luar negeri India terus berlangsung paling tidak hingga periode pemerintahan Perdana Menteri Rajiv Gandhi (1984-1989). Kementerian Luar Negeri India, aktor sentral politik luar negeri India, dewasa itu hanya bertindak selaku pemberi rekomendasi. Sedangkan arah, dasar, sasaran, serta tujuan dari kebijakan luar negeri India sepenuhnya berada pada kontrol penuh Perdana Menteri.

A.3.2. Council of Minister

Kementerian Luar Negeri India sebagai bagian dari Council of Minister atau kabinet pada pemerintahan India, adalah pihak yang memiliki kewenangan untuk merumuskan arah, dasar, sasaran, serta tujuan dari kebijakan luar negeri India dibawah pengawasan dan persetujuan Perdana Menteri. Sebagaimana dikemukakan diatas, dalam periode pasca-kemerdekaan posisi serta peran Kementerian Luar Negeri berada dibawah intervensi penuh Perdana Menteri sehingga tidak dapat menjalankan peranan signifikan dalam proses perumusan kebijakan luar negeri India. Kondisi ini baru mengalami perubahan pada periode pasca kepemimpinan Rajiv Gandhi, khususnya pada periode kepemimpinan Perdana Menteri Viswanath Pratap (V.P.) Singh (1989-1990), Chandra Shekhar (1990-1991), dan P.V. Narasimha Rao (1991-1996). Kementerian Luar Negeri pada periode ini mulai diberikan porsi kerja lebih besar dibandingkan pada

periode-periode sebelumnya seiring dengan membaiknya infrastruktur birokrasi pada pemerintahan India.

Di dalam struktur Kementerian Luar Negeri India terdapat beberapa unit kerja atau divisi berdasarkan pada spesialisasinya masing-masing berdasarkan pada cakupan kawasan atau fungsinya. Diantara unit atau divisi-divisi tersebut, terdapat dua divisi yang berperan penting dalam proses perumusan kebijakan luar negeri India. Divisi Perencanaan Kebijakan dan Kajian/Penelitian (The Policy Planning and Research Division) adalah merupakan divisi yang bertugas untuk melakukan kajian serta memberikan masukan atau rekomendasi tertulis yang mencakup beragam isu dalam kebijakan luar negeri dan peranan internasional India sebagai rekomendasi kebijakan pada pembuat kebijakan dan aparatur Kementerian Luar Negeri India lainnya. Divisi lainnya adalah Divisi Ekonomi (Economic Division) yang memegang peranan penting dalam pelaksanaan kebijakan luar negeri India pasca-reformasi sistem ekonomi domestik pada tahun 1991. Sebagaimana akan dibahas pada bagian-bagian berikut, reformasi ekonomi tahun 1991 turut berpengaruh dalam mengubah persepsi serta peran internasional India dalam sektor ekonomi internasional.

Selain Kementerian Luar Negeri, departemen-departemen lain yang terdapat dalam Council of Minister juga dapat berperan dalam perumusan kebijakan luar negeri. Departemen Pertahanan, Departemen Perdagangan, serta Departemen Keuangan adalah bagian dari Council of Minister yang, secara langsung maupun tidak, dapat memberikan input dalam proses perumusan kebijakan luar negeri India.

A.3.3. Research and Analysis Wing (RAW/R&AW)

Research and Analysis Wing (RAW/R&AW) adalah merupakan badan khusus di dalam tubuh pemerintahan India yang dibentuk pada tahun 1968 setelah terjadinya Perang India-Republik Rakyat Cina (RRC) tahun 1962 dan

Perang India-Pakistan tahun 1965. Badan ini adalah merupakan biro intelijen eksternal India yang memiliki beberapa fungsi pokok, yaitu:

- a. Mengumpulkan dan mengklasifikasikan informasi mengenai lingkungan strategis internasional dan mengidentifikasi ancaman-ancaman yang memiliki keterkaitan dengan kepentingan dan keamanan nasional India sebagai input dalam proses perumusan kebijakan luar negeri;
- b. Melakukan operasi kontra-terorisme dan operasi-operasi spionase serta kontra-spionase, perang psikologis, dan aksi-aksi sabotase lainnya;
- c. Menghimpun serta mengarahkan opini masyarakat internasional untuk mendukung pencapaian kebijakan luar negeri India dengan memanfaatkan komunitas-komunitas etnis India yang banyak tersebar di berbagai belahan dunia.

Dimasa lalu, sehubungan dengan terjadinya Perang India- RRC tahun 1962 dan Perang India-Pakistan tahun 1965, RAW juga memiliki tugas dan fungsi untuk melakukan pengawasan dan identifikasi terhadap perkembangan gerakan komunis internasional, khususnya terkait dengan perseteruan ideologis dan hegemonik antara RRC dan Uni Soviet serta dampaknya bagi stabilitas domestik India. Dalam hubungannya dengan Pakistan, RAW juga berperan untuk melakukan peran kontrol dan pengawasan (sejauh memungkinkan juga melakukan pembatasan) atas suplai peralatan militer yang masuk ke Pakistan dari negara-negara Eropa maupun Amerika Serikat (AS).

RAW berada dibawah koordinasi langsung Perdana Menteri India dan Council of Minister serta memiliki status keorganisasian yang unik dalam administrasi pemerintahan India karena tidak diidentifikasi sebagai biro atau agensi pemerintahan tersendiri, melainkan difungsikan sebagai 'sayap' dari sekretariat kabinet. RAW juga memiliki hak istimewa untuk menolak melakukan audiensi dalam bentuk apapun dengan parlemen. Dikatakan istimewa, karena hal ini sekaligus membebaskan RAW dari kewajiban untuk memenuhi ketentuan untuk memberikan akses informasi kepada publik sebagaimana yang terdapat

pada Right to Information Act yang mulai diberlakukan oleh pemerintah India pada tahun 2005.

Tiga institusi pemerintah yang telah dijelaskan diatas adalah merupakan aktor-aktor penting dalam proses formulasi atau perumusan kebijakan luar negeri India. Sekalipun India menganut sistem pemerintahan demokrasi parlementer, parlemen di India, baik Lok Sabha maupun Rajya Sabha, jarang terlibat atau berperan secara signifikan dalam proses tersebut. Peranan parlemen dalam proses perumusan kebijakan luar negeri di India umumnya hanya sebatas pada masalah-masalah yang memerlukan ratifikasi parlemen seperti hasil perjanjian dan negosiasi-negosiasi internasional, atau perjanjian-perjanjian internasional yang melibatkan pemerintah India. Proses perumusan kebijakan luar negeri India, sebagaimana terlihat pada paparan diatas, melibatkan tiga institusi utama; Perdana Menteri, kabinet atau Council of Minister, dan RAW. Berbeda dengan periode-periode pemerintahan sebelumnya, pemerintah India pada periode pasca kepemimpinan Rajiv Gandhi tidak sepenuhnya bertumpu pada figur personal Perdana Menteri dalam proses perumusan kebijakan luar negerinya. Kementerian Luar Negeri beserta institusi-institusi lain mulai dilibatkan dalam proses ini.

Bedasarkan pada kondisi demikian, proses perumusan kebijakan luar negeri India pada periode pasca-Perang Dingin tidak dapat dilihat sebagai hasil personifikasi atas figur Perdana Menteri-nya. Oleh karenanya, nilai serta orientasi yang menjadi bagian dalam proses ini menjadi lebih beragam. Pemerintah harus mengakomodasi aspirasi dan kepentingan dari berbagai pihak yang terlibat dalam proses ini dalam output kebijakan luar negerinya. Oleh karena itu, berbagai dinamika pada level domestik India -politik, ekonomi, keamanan, dan lain-lain menjadi determinan-determinan penting yang turut mewarnai proses perumusan kebijakan luar negeri India.

B. Faktor Domestik

B.1 (Internal Changes yang melatarbelakangi *Look East Policy* India ke Kawasan Asia Tenggara)

Sebagaimana halnya yang terjadi pada banyak negara lainnya, komposisi kekuasaan nasional pada level domestik India akan berdampak pula pada corak kebijakan luar negeri yang dikeluarkan oleh negara tersebut. Dibawah kepemimpinan Narasimha Rao yang naik menjadi Perdana Menteri India pada tahun 1991, India melalui banyak momentum dan perubahan penting dalam perjalanan politik domestik serta kebijakan luar negerinya. Figur Rao dikenal sebagai 'Bapak Reformasi Ekonomi India' setelah dirinya melakukan langkah penting dalam kebijakan perekonomian India saat dirinya mereformasi perekonomian India dengan mengadopsi nilai-nilai liberalisme dan ekonomi pasar (*market based economy*) meninggalkan model pembangunan ekonomi model Nehru (*Nehruvian Socialist Economy*) serta model ekonomi-nasionalis.⁵⁵

Dewasa ini India kerap diprediksi oleh para pakar akan tumbuh menjadi negara *economic super power* dalam beberapa tahun mendatang.⁵⁶ Tingkat pertumbuhan ekonomi pada tahun fiskal 2006-2007 dengan persentase tingkat pertumbuhan ekonomi rata-rata 9,4 %, lebih tinggi dari tahun fiskal sebelumnya, menjadi dasar bagi argumentasi tersebut.⁵⁷ Tingkat pertumbuhan ini merupakan yang kedua tercepat di dunia setelah Republik Rakyat Cina (RRC) yang tumbuh dengan rata-rata 9,7 % per tahun. Jika pertumbuhan yang fenomenal ini dapat terus dipertahankan, *Goldman Sach* memprediksikan bahwa India akan dapat menggeser Amerika Serikat (AS) untuk memiliki perekonomian terbesar kedua di dunia setelah perekonomian RRC pada tahun 2042.⁵⁸ Bahkan Kamal Nath,

⁵⁵ "PV Narasimha Rao Remembered as Father of Indian Economic Reforms", Voice of America (VoA) Broadcasting Agency, <http://www.voanews.com/tibetan/archive/2004-12/a-2004-12-23-2-1.cfm>, (Diakses pada tanggal 14 November 2007 pukul 01.10 WIB).

⁵⁶ Economy Watch, "Indian Economy Overview", <http://www.economywatch.com/indian-economy/indian-economy-overview.html>, (Diakses pada tanggal 16 November 2007 pukul 16.10 WIB).

⁵⁷ "IMF World Economic Outlook Database, October 2007", http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=44&pr.y=7&sy=2004&ey=2007&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=534&s=NGDP_R%2CNGDP&grp=0&a=, (Diakses pada tanggal 17 November 2007, pukul 13.15 WIB).

⁵⁸ Economy Watch, "Indian Economy Overview", *op. cit.*

Menteri Perdagangan India, dalam pidatonya yang dikutip oleh *The Financial Times*, secara lugas menyebutkan bahwa tidak perlu dibicarakan lagi masa depan India karena masa depan adalah India itu sendiri.⁵⁹

Goldman Sach juga meramalkan India akan tetap akan mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi per tahunnya dengan tingkat pertumbuhan rata-rata lebih dari lima persen. Pada tahun 2032, PDB India akan lebih besar dibandingkan dengan Jepang, dan pada tahun 2050 pendapatan per kapita India dalam dollar AS akan berlipat sebanyak 35 kali lipat.⁶⁰ Tidak terlalu berlebihan jika sekarang kita mengenal istilah 'Keajaiban Ekonomi India' (*Indian Economic Miracles*), merujuk pada kesuksesan pembangunan ekonomi India sebagai salah satu negara Asia, bersama-sama dengan RRC, yang mengalami pertumbuhan ekonomi yang terbilang tinggi dalam beberapa waktu terakhir. **Tabel II.1.** dibawah yang dikutip dari data *Asian Development Bank* (ADB) akan memberikan gambaran mengenai tingkat kemajuan perekonomian India berdasarkan pada pertumbuhan *Gross Domestic Product* (GDP)-nya.

Keberhasilan pembangunan perekonomian India adalah merupakan hasil dari reformasi sistem ekonomi yang digulirkan oleh pemerintahan Perdana Menteri Narasimha Rao pada tahun 1991, dengan mengubah sistem perekonomian India menjadi sistem ekonomi pasar. Kegagalan sistem ekonomi *Nehruvian* dikatakan didasarkan pada beberapa kondisi. Pembangunan ekonomi, sebagaimana umumnya pada sistem pembangunan ekonomi terpusat atau *state-centric*, sangat tergantung pada sikap dan kebijakan pemerintah. Hal demikianlah yang terjadi pada perekonomian India dalam periode 1947-1990. Pada periode tersebut muncul istilah *License Raj* (Lisensi Raja) yang merujuk pada izin/sertifikasi dari pemerintah bagi pihak swasta nasional untuk memiliki sebuah unit usaha.

⁵⁹ *ibid.*

⁶⁰ *ibid.*

Tabel II.1
Tingkat Pertumbuhan GDP India (2003-2007)

	2003	2004	2005	2006	2007
Population aged 65+: January 1st ('000)	51,734.18	53,417.99	55,077.92	56,718.11	58,352.63
Population density (people per sq km)	326.31	331.50	336.67	341.82	346.95
GDP measured at purchasing power parity (million international \$)	2,993,192.00	3,321,988.00	3,739,645.00	4,231,583.00	4,726,537.00
Real GDP growth (% growth)	6.90	7.90	9.00	9.70	8.90
Annual rates of inflation (% growth)	3.81	3.77	4.25	5.80	6.20
Consumer expenditure (US\$ million)	361,107.99	403,011.88	458,281.39	502,682.33	526,071.11
Annual gross income (US\$ million)	442,930.34	494,544.90	542,743.65	564,719.56	580,140.34
Annual disposable income (US\$ million)	419,310.68	468,998.16	500,182.32	539,304.49	561,185.93

Sumber: Asian Development Bank⁶¹

Sentralisasi ekonomi dalam sistem ekonomi yang *state-centric* pada periode Nehruvian mensyaratkan agar segenap aktivitas ekonomi nasional berada dibawah kendali penuh pemerintah, misalnya melalui mekanisme lisensi yang telah dikemukakan diatas. Hal demikian ditujukan untuk terbentuknya sebuah perekonomian terencana, di mana semua aspek ekonomi diatur negara dan lisensi diberi hanya pada beberapa pihak yang terpilih. Terdapat sejumlah

⁶¹ Asian Development Bank, "ADB INDIA Economic Bulletin -2007", www.adb.org/Document/Economic_Updates/IND/2007/economic_bulletin_ind04225807.pdf, (Diakses pada tanggal 10 November 2007, pukul 20.05 WIB).

peraturan tentang aktivitas ekonomi mengenai hal-hal yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh pihak swasta.⁶² Terhadap dunia luar, India menerapkan kebijakan proteksi serta melakukan kebijakan industri substitusi impor. Selain itu, juga ada campur tangan pemerintah soal ketenagakerjaan dan pasar moneter. Pemerintah India sebenarnya mengharapkan hasil pembangunan ekonomi yang positif karena masih tetap melibatkan sektor swasta di samping badan usaha milik negara. Namun, hal demikian tidak terwujud. Sistem ini lebih mirip sistem ekonomi model komando dan memusatkan perhatian secara simultan pada penggunaan modal teknologi berbasis industri berat.

Kebijakan perekonomian *Nehruvian* dan nasionalisme ekonomi yang diterapkan oleh pemerintah India yang telah dikemukakan diatas menyebabkan munculnya istilah *Hindu Rate of Growth* sebagai istilah yang melambangkan keperihatinan atas minimnya tingkat pertumbuhan ekonomi India pada tahun 1950-1991.⁶³ Sebagaimana yang dikemukakan oleh ekonom asal India, Raj Krishna, istilah tersebut merujuk pada kondisi stagnansi dalam pertumbuhan perekonomian (*growth rate*) India yang rata-rata hanya berkisar pada angka sekitar 3,5% saja pertahun-nya semenjak tahun 1950 hingga tahun 1991. Krishna membandingkan stagnansi tersebut dengan pesatnya tingkat pertumbuhan ekonomi negara-negara di kawasan Asia Timur pada periode waktu yang sama.⁶⁴ Model *Nehruvian*, sebagaimana dikemukakan oleh Meghnad Desai, juga menyebabkan terjadinya eksodus yang dilakukan oleh talenta-talenta muda India dikarenakan sangat minimnya kesempatan untuk mengembangkan diri dibawah sistem yang sangat terpusat tersebut.⁶⁵

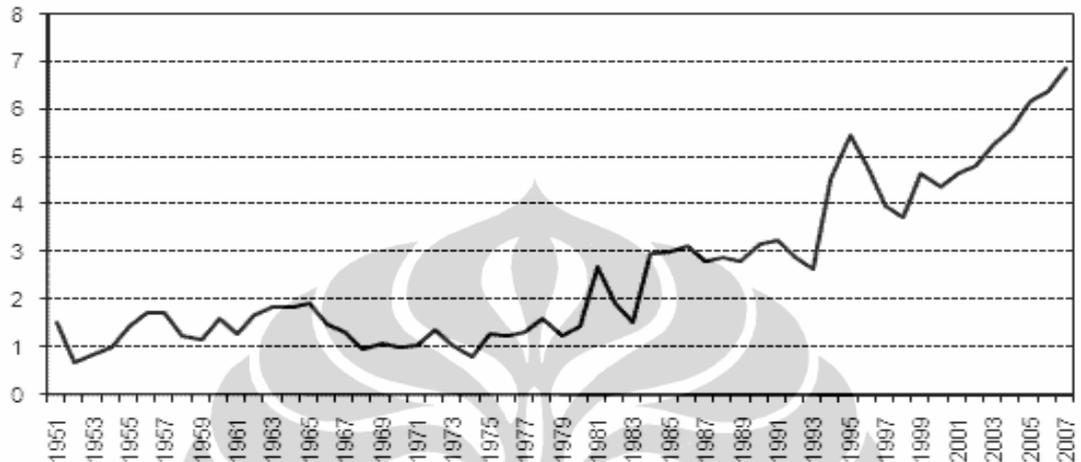
⁶² Sailaja Gullapalli, "India and Globalization: Policy of Look East and Beyond", *Research and Practice in Social Sciences* Vol.1, No.1 (August 2005), www.researchandpractice.com/articles/1-1/Gullapalli-6.pdf, (Diakses pada tanggal 4 November 2007 pukul 01.10 WIB).

⁶³ Meghnad Desai, "The Permit Raj and the Hindu Rate of Growth", http://www.pbs.org/wgbh/commandingheights/shared/miniextlo/int_meghnaddesai.html#4, (Diakses pada tanggal 4 November 2007 pukul 01.10 WIB).

⁶⁴ Montek Singh Ahluwalia, *Economic Reforms for the Nineties*, Speech on First Raj Krishna Memorial Lecture, 1995, (Organised by Department of Economics, University of Rajasthan, Jaipur, Rajasthan, India).

⁶⁵ Meghnad Desai, "The Permit Raj and the Hindu Rate of Growth", *op. cit.*

Grafik II.2.
Perbandingan Tingkat Pertumbuhan GDP India
(1951-1991 dan 1995-2007)



Sumber: Organisation for Economic Cooperation and Development⁶⁶

Kendati secara faktual telah gagal dalam melakukan pembangunan ekonomi, pemerintah India tidak pernah secara berterang mempersalahkan sistem ekonomi *Nehruvian* sebagai sumber kegagalan bagi perekonomian nasionalnya. Sebagaimana dikemukakan oleh Dr. P.K. Dash, seorang ekonom yang juga merupakan Staf Ahli pada Departemen Perdagangan dan Industri India, “sistem ekonomi model Nehru bukan merupakan sumber masalah (bagi) perekonomian nasional India, masih bisa muncul konglomerat India yang mendunia, seperti Grup Tata, konglomerat swasta terbesar di India”.⁶⁷ Sikap tersebut tidak terlepas dari latar belakang historis dari konsep pembangunan ekonomi Nehruvian sebagai sebuah konsep pembangunan ekonomi yang dirilis oleh Pandit Jawaharlal Nehru, perdana menteri pertama sekaligus tokoh sentral kemerdekaan India. Kebijakan pembangunan ekonomi model *Nehruvian* yang diintrodusir oleh pemerintah India semenjak merdeka pada tahun 1947 sejatinya adalah model pembangunan ekonomi “campuran” yang bermaksud memadukan

⁶⁶ OECD, “Economic Survey of India, 2007: India’s Key Challenges to Sustaining High Growth”, http://www.oecd.org/document/656/0,3343,en_2649_201185_39431864_1_1_1_100.html, (Diakses pada tanggal 10 November 2007 pukul 01.10 WIB).

⁶⁷ Simon Saragih, “Laporan dari India: Maju Setelah Melucuti *Model Nehru*”, *op. cit.*

konsepsi ekonomi pasar (*market economy*) dan model ekonomi terpimpin (*planned economy*), kendati dalam perjalanannya model ekonomi terpimpin atau sentralistik lebih dominan mewarnai kebijakan ekonomi *Nehruvian*.

Model pembangunan ini mulai diterapkan oleh Nehru sejak tahun 1951, bersamaan dengan dikeluarkannya penerapan kebijakan rencana pembangunan lima tahun (*five-year plans*) sebagai landasan pelaksanaan pembangunan ekonomi India.⁶⁸ Bersamaan dengan itu, pemerintah India juga membentuk badan perumus dan pelaksana bagi realisasi rencana pembangunan lima tahun yang disebut Komisi Perencanaan (*Planning Commission*). Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, pada dasarnya model ekonomi *Nehruvian* adalah upaya untuk menerapkan model ekonomi campuran dalam pembangunan perekonomian India. Sebagaimana yang dikemukakan oleh K.B. Sahay dalam tulisannya pada harian *The Tribune*, sistem ekonomi *Nehruvian* memiliki dua karakteristik dasar. Pertama, inisiatif untuk meningkatkan jumlah produksi nasional melalui kebijakan industrialisasi yang dilakukan dibawah pengawasan negara. Kedua, sifat pembangunan *trickle down* dalam distribusi atas hasil-hasil pembangunan.⁶⁹ *Trickle Down Process* yang menjadi karakteristik dalam model ekonomi *Nehruvian* didasari pemikiran Prasanta Chandra Mahalanobis, seorang ahli statistik dan ekonom India, yang dikenal sebagai 'model pembangunan ekonomi Mahalanobis' (*Mahalanobisian Economic Development Model*) yang terutama diaplikasikan oleh pemerintah India pada rencana pembangunan lima tahun ke-dua (1956-1961).⁷⁰ Pemikiran Mahalanobis dapat dikatakan telah melengkapi pemikiran Nehru dan menjadi fondasi bagi model pembangunan

⁶⁸ Hingga saat ini rencana pembangunan lima tahun dari pemerintah India telah memasuki periode ke-11 yang berlaku semenjak tahun 2007 samai dengan tahun 2012. Sumber: Planning Commission of the Government of India, "Guidelines and Formats for 10th Five Year Plan", <http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/plansf.htm>, (Diakses pada tanggal 12 November 2007 pukul 16.17 WIB).

⁶⁹ K. B. Sahay, "New Economic Policy: The Missing Population Concern", *The Tribune*, Rabu, 16 Juni 1999.

⁷⁰ T. N. Srinivasan, "Indian Economy: Current Problems and Future Prospects", Unpublished Papers Series, <http://www.econ.yale.edu/~srinivas/Indian%20Economy%20Current%20Problems%20and%20Future%20Prospects.pdf>, (Diakses pada tanggal 12 November 2007 pukul 21.01 WIB).

Nehruvian hingga tahun 1991. Pemikiran ekonomi *Nehruvian* yang sangat berorientasi nasional tidak lepas dari pengalaman traumatis bangsa tersebut saat berada dibawah jajahan Inggris. Oleh karena itu, Nehru kemudian memilih untuk meniadakan peranan modal asing dalam pembangunan ekonomi negerinya serta berupaya menerapkan pemikiran Mahatma Gandhi, *Swadesi*,⁷¹ sebagai landasan bagi pembangunan ekonomi nasional India yang berbasis pada pengembangan industri substitusi impor.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, model *Nehruvian* tidak membawa hasil positif bagi perkembangan perekonomian India. Hal demikian menyebabkan Narasimha Rao, dengan diarsiteki oleh Manmohan Singh dan Indraprasad Gordhanbhai Patel, melaksanakan reformasi menyeluruh atas sistem perekonomian India dengan mengadopsi sistem ekonomi pasar yang berlandaskan pada prinsip-prinsip keterbukaan dan liberalisme ekonomi. Sekalipun terbilang belum lama menerapkan prinsip keterbukaan tersebut, dengan didukung oleh sumber-sumber perekonomian domestik yang juga tergolong raksasa, India dapat mewujudkan apa yang kemudian disebut sebagai 'Keajaiban Ekonomi India' (*Indian Economic Miracles*). Keterbukaan ekonomi India ditunjang dengan perkembangan yang fenomenal dalam sektor teknologi informasi sebagai salah satu komponen penting dalam pembangunan ekonomi India, terutama di daerah Bangalore yang kemudian menjadikan India sebagai salah satu rujukan utama di dunia produk peranti lunak komputer. Narayana Murthy, Presiden Komisaris *Infosys* (perusahaan perangkat lunak terkemuka India), mengemukakan bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi India tidak terlepas dari fakta bahwa program pembangunan yang dipilih India memang jelas. Mereka, menurut Murthy, ingin membangun apa yang disebut *knowledge based society*, masyarakat yang berbasis ilmu pengetahuan. Ibu kota Provinsi Andhar Pradesh secara sengaja dijadikan *hi-tech city*, kota berteknologi tinggi. Teknologi informasi di negara tersebut digunakan untuk tiga tujuan besar, yakni

⁷¹ *Swadesi* adalah pemikiran Mahatma Gandhi yang berarti 'menahan diri dan berusaha untuk mandiri dengan mencukupi kebutuhan diri sendiri'.

mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat, dan mendorong terciptanya pemerintahan yang baik.⁷²

Atas dasar itu, model pembangunan ekonomi yang dipilihnya adalah pembangunan yang didasarkan atas keunggulan sumber daya manusia, yakni menjadikan India sebagai negara terkemuka dalam menghasilkan perangkat lunak. Pilihan ini bisa bertolak belakang dengan Korea Selatan misalnya, yang memilih untuk mendasarkan diri pada pengembangan perangkat kerasnya. Namun, dengan keunggulan yang riil, keduanya menjadi negara terkemuka di bidang teknologi informasi. Keuntungan lain yang diperoleh India adalah kekuatan ekonomi menjadi lebih merata. Hal demikian disebabkan oleh sifat pengembangan perangkat lunak yang lebih efisien dilakukan oleh perusahaan kecil dan menengah dibandingkan perusahaan besar.⁷³

Reformasi yang digulirkan Rao pada tahun 1991 secara khusus bertujuan untuk meliberalisasi pasar domestik India dengan berdasarkan pada prinsip-prinsip ekonomi pasar, serta didukung yang oleh produk-produk teknologi informasi dan jasa-jasa bisnis lainnya, termasuk *outsourcing*. Berbagai hutang pemerintah jangka pendek dan menengah kepada banyak negara dan lembaga donor telah berhasil untuk dilunasi, kecuali beberapa hutang bilateral yang bersifat jangka panjang dengan negara-negara tertentu. Selain itu, pemerintah Rao juga menerapkan kebijakan moneter untuk meliberalisasi mata uang Rupee dengan berbasis pada permintaan pasar. Untuk memenuhi tujuan peningkatan produktivitas nasional, cadangan devisa nasional ditingkatkan hingga mencapai US\$ 179 Milyar dengan kewajiban pembayaran hutang jangka pendek yang hanya US\$ 70 Milyar.⁷⁴

Sebagai bagian dari paket ekonomi LPG (*Liberalization, Privatization and Globalization*) dalam pelaksanaan reformasi ekonomi, pemerintah India juga

⁷² Narayana N. R. Murthy, "The Impact of Economic Reforms on the Industry in India - A Case Study of the Software Industry", Paper presented in 'Cornell University's The Indian Economy Conference, <http://www.arts.cornell.edu/econ/indiaconf/Murthy%.pdf>, (Diakses pada tanggal 10 November 2007 pukul 01.10 WIB).

⁷³ *ibid.*

⁷⁴ Sailaja Gullapalli, "India and Globalization: Policy of Look East and Beyond", *op. cit.*

melakukan privatisasi atas berbagai sektor usaha yang sebelumnya dimiliki oleh negara dan mengundang investasi asing masuk ke negara tersebut. Tercatat, tingkat investasi modal asing yang masuk ke India meningkat secara cukup signifikan setelah reformasi ekonomi digulirkan.

Tabel II.2.
Realisasi FDI India (1991-2005)

	Approved		Realized (US\$ million)	
	US\$ million	Number of cases	Ministry of Commerce	RBI
1991-1993	1519	561	404	343
1994-1996	7224	1311	2095	2093
1997-1999	9006	1520	3068	2725
2000-2002	3655	1880	3421	5065
2003-2005	1624	1145	3247	5908

Sumber: Ministry of Commerce and Industry, Government of India⁷⁵

B.2. Motif dan Kepentingan Ekonomi dalam *Look East Policy*

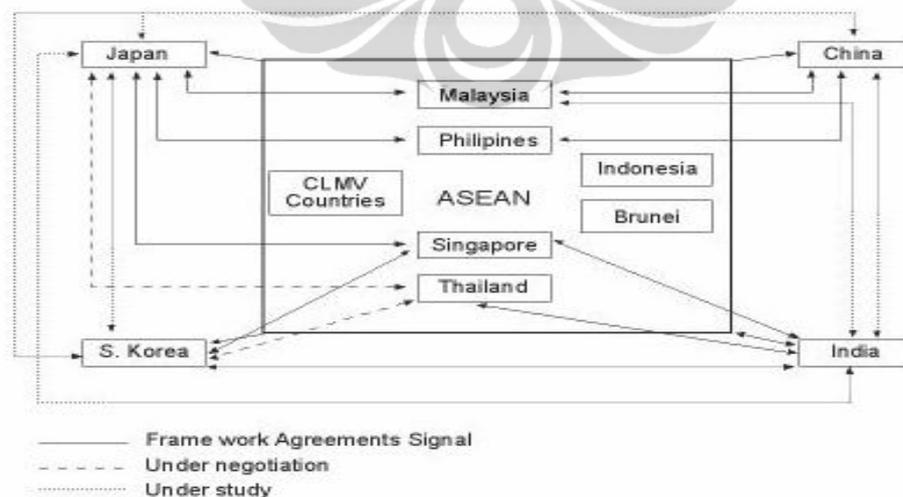
Kebijakan untuk meliberalisasi perekonomian India sebagai bagian mendasar dari reformasi ekonomi tahun 1991 memerlukan dukungan dari segenap sumber daya nasional India. Dalam model ekonomi liberal pasca-reformasi, India tidak dapat lagi mempertahankan kebijakan untuk mengisolasi kehidupan perekonomiannya dari peran swasta nasional maupun asing sebagaimana halnya pada periode ekonomi *Nehruvian*. *Hindu Rate of Growth* yang semenjak periode kemerdekaan menempatkan mayoritas warga India dalam kemiskinan harus dengan segera ditanggulangi sesuai dengan prinsip-prinsip pada reformasi ekonomi yang digulirkan pemerintahan Narasimha Rao. Dan langkah solutif untuk menangani masalah tersebut, selain dengan membuka pasar domestik India bagi masuknya investasi asing, adalah dengan membangun relasi ekonomi positif dengan komunitas internasional yang memiliki prospek pembangunan ekonomi yang terbilang baik.

⁷⁵ "India FDI Fact Sheet (1991-2005)", http://www.dipp.nic.in/fdi_statistics/India_FDI_Sept05.pdf, (Diakses pada tanggal 10 November 2007 pukul 01.10 WIB).

Look East Policy India kepada negara-negara di kawasan Asia Tenggara adalah merupakan salah satu produk kebijakan yang dirilis oleh pemerintah India dengan tujuan untuk mendukung program liberalisasi ekonomi sebagai bagian dari transformasi pada sistem perekonomian domestik India. Oleh sebab itu, adalah bukan merupakan hal yang aneh jika kebijakan ini dikeluarkan oleh pemerintah India dalam waktu yang hampir bersamaan dengan program reformasi ekonominya. Dengan kebijakan tersebut, pemerintah India bertujuan untuk mempromosikan dan membangun kerjasama ekonomi dengan menjalin hubungan baik dengan negara-negara Asia Tenggara yang tergabung di dalam *Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)*, baik di dalam kerangka kerjasama kawasan, sub-kawasan, ataupun bilateral. Dan, memang dimensi ekonomi dari kebijakan ini sangat terlihat, terutama pada fase pertama kebijakan ini diberlakukan pada medio awal hingga pertengahan tahun 1990-an.

Pada awal pelaksanaannya, *Look East Policy* ditujukan untuk merestorasi peranan internasional India di kawasan Asia Tenggara dengan prioritas pada pengembangan proses institusionalisasi sebagai basis bagi realisasi prospek kerjasama India-ASEAN yang lebih mendalam di kemudian hari.⁷⁶

Tabel II.3 Emerging (East) Asian Community



Sumber: RIS

⁷⁶ Sushila Narasimhan, "India's 'Look East' Policy: Past, Present and Future", *op. cit.*

Pada saat itu (dekade awal tahun 1990-an) ASEAN mengemuka sebagai model kerjasama pada tingkat kawasan/regional yang beranggotakan negara-negara dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi. Kondisi demikian tentu menjadi faktor penarik bagi India, yang dewasa itu kondisi perekonomiannya berada di bawah rata-rata negara-negara ASEAN, untuk menjalin kerjasama dengan ASEAN. Selain itu ASEAN adalah juga merupakan wahana yang tepat bagi India untuk mengintegrasikan diri dengan tatanan perekonomian global maupun regional, misalnya tujuan India untuk bergabung dengan *Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)* ataupun *World Trade Organization (WTO)*. Berbeda dengan Republik Rakyat Cina (RRC) yang relatif sudah memiliki landasan kerjasama yang tetata baik dengan negara-negara ASEAN, India dewasa itu dapat dikatakan belum memiliki landasan serupa. Oleh karenanya, pemerintah India kemudian mengkombinasikan kebijakan reformasi ekonomi domestik dengan kebijakan eksternal, *Look East Policy*, dengan tujuan untuk: (a) mengundang masuknya investasi asing kedalam pasar domestik untuk menggenjot laju pembangunan infrastruktur pendukung dan pertumbuhan ekonomi pertumbuhan ekonomi nasional, dan (b) membuka akses pasar untuk memasarkan produk pasar domestik dan memicu pertumbuhan devisa negara sebagai hasil dari kegiatan ekspor.

Motif ekonomi sebagai salah satu faktor yang berperan dalam dirilisnya *Look East Policy* kepada negara-negara Asia Tenggara menggambarkan nilai-nilai pragmatis dalam kebijakan luar negeri India. Pada sisi lain, kondisi demikian juga menggambarkan proses transformasi yang terjadi dalam orientasi kebijakan luar negeri India. Jika pada masa Perang Dingin dan sebelumnya kebijakan luar negeri India lebih berorientasi pada nilai-nilai yang bersifat idealis, dengan dirilisnya *Look East Policy* pemerintah India telah bergeser pada orientasi kebijakan luar negeri yang bersifat lebih realis atau pragmatis. Sebagai perbandingan, pada era kepemimpinan Nehru tema besar yang kerap diusung dalam kebijakan luar negeri India adalah tema-tema yang didasarkan pada idealisme seperti 'solidaritas dunia ketiga', '*non-alignment*', atau '*independent*

foreign policy. Akan tetapi, orientasi kebijakan luar negeri yang idealis seperti itu kemudian tidak atau kurang dapat memberikan kontribusi positif bagi pembangunan perekonomian domestik India.

Dikeluarkannya *Look East Policy* juga secara jelas menggambarkan perubahan pada cara pandang serta bergesernya sistem nilai yang sebelumnya menjadi acuan bagi para pengambil kebijakan di India. Perubahan dan dinamika sistem internasional dengan usainya Perang Dingin dan semakin meningkatnya intensitas globalisasi ekonomi membuat beberapa nilai dasar yang sebelumnya dianut, baik secara individual, kolektif, maupun pada level negara, menjadi tidak lagi relevan. Konsensus nasional untuk mengidentifikasi identitas nasional masyarakat India sebagai 'masyarakat sosialis' sebagaimana halnya yang diatur pada konstitusi India misalnya, menjadi rancu dan tidak relevan jika kita merujuk pada pengadopsian nilai-nilai liberalisme ekonomi dan semangat ekonomi pasar sebagai bagian dari reformasi ekonomi yang digulirkan oleh pemerintahan Narasimha Rao yang lebih sesuai untuk menciptakan masyarakat India yang berbasis pada bentuk masyarakat 'kapitalis modern' daripada 'masyarakat sosialis'. Kebutuhan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi domestik dan fakta bahwa India dewasa itu mengalami ketertinggalan ekonomi jika dibandingkan dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara dan Asia Timur, membuat India menggeser orientasi kebijakan luar negerinya dengan *Look East Policy* sebagai *output* akhirnya.

C. Faktor Eksternal (External Changes yang melatarbelakangi *Look East Policy* India ke Kawasan Asia Tenggara)

C.1. Perubahan Lingkungan Strategis Internasional dan Respon India

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, perubahan konstalasi politik internasional sebagai konsekuensi atas berakhirnya Perang Dingin mengharuskan India meredefinisikan kembali kebijakan luar negerinya. India yang semasa Perang Dingin menjalin hubungan kemitraan strategis dengan Uni Soviet dalam berbagai bidang kerjasama luar negeri harus menerima fakta

berupa bubarnya Uni Soviet sebagai penanda berakhirnya Perang Dingin. Kondisi tersebut mengharuskan India untuk merumuskan serta melakukan berbagai inovasi untuk tetap mempertahankan eksistensinya di dalam konstalasi politik internasional pasca-Perang Dingin. Setelah menata kembali hubungannya dengan Amerika Serikat (AS) dan negara-negara di Eropa Barat selaku 'pemenang' dari Perang Dingin, India kemudian berorientasi untuk merehabilitasi hubungannya dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Dalam situasi internasional yang multipolar pasca-Perang Dingin, para pengambil kebijakan di India beranggapan bahwa pragmatisme dalam proses perumusan dan realisasi kebijakan luar negeri adalah merupakan hal yang tidak dapat terelakan.⁷⁷ Hubungan dengan negara-negara Asia Tenggara yang semasa Perang Dingin berada pada level yang terbilang rendah harus direvitalisasi untuk mendukung pemenuhan atas kepentingan nasional India di berbagai bidang. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, pemerintah India kemudian merilis *Look East Policy* dengan orientasi utama kebijakan tersebut kepada negara-negara Asia Tenggara.

Sekalipun memiliki dimensi ekonomi yang kuat terutama pada periode awal pelaksanaannya, *Look East Policy* tidak dapat secara serta merta semata direduksi sekedar sebagai 'kebijakan ekonomi eksternal' India kepada negara-negara Asia Tenggara.⁷⁸ *Look East Policy* memiliki nilai strategis lebih sebagai terobosan India untuk mengisi 'vacuum of power' di kawasan Asia Tenggara setelah berakhirnya Perang Dingin. Sebagaimana diketahui, konstalasi politik intra-kawasan di Asia Tenggara pasca-Perang Dingin seakan-akan mengalami 'kekosongan kekuasaan', terutama setelah AS tidak melanjutkan keberadaan pangkalan militernya di Filipina pada tahun 1992 dan Uni Soviet telah lebih dahulu bubar pada tahun 1991. India kemudian mencoba untuk memaksimalkan kondisi tersebut dengan merestorasi kembali hubungannya dengan negara-negara Asia Tenggara yang sempat memburuk pada masa Perang Dingin. Sikap

⁷⁷ C. Raja Mohan, *India's New Foreign Policy Strategy*, *op. cit.*

⁷⁸ C.S. Kuppuswamy, "India's Look East Policy: More aggressive, Better Dividends", *op. cit.*

India tersebut mendapatkan respon positif dari negara-negara Asia Tenggara yang dewasa itu khawatir mengenai besarnya kemungkinan munculnya *hegemonic power* baru di kawasan tersebut dalam figur Republik Rakyat Cina (RRC). Bubarnya Uni Soviet selaku mitra strategis India semasa Perang Dingin membuat India kemudian mengarahkan kebijakan luar negerinya ke kawasan Asia Tenggara sebagai bagian dari kebijakan *multi-vector* negara tersebut dalam periode pasca-Perang Dingin. Faktor RRC juga menjadi salah satu sebab yang melatarbelakangi kebijakan India di kawasan Asia Tenggara. India tidak ingin kawasan tersebut dikooptasi oleh satupun *regional power* setelah periode hegemoni negara-negara *super power* di kawasan tersebut berakhir. Terlebih, India kerap terlibat dalam persengketaan dengan RRC terkait dengan permasalahan perbatasan yang sempat menyeret kedua negara tersebut dalam perang tahun 1962.

Dalam hubungannya dengan perubahan lingkungan strategis pasca-Perang Dingin, *Look East Policy* dengan jelas menunjukkan orientasi India untuk meningkatkan peranan internasionalnya untuk menjadi salah satu kekuatan besar dalam konstalasi politik dunia pasca-Perang Dingin. Sebagaimana kerap dikemukakan oleh beberapa kalangan di dalam negeri India, kepentingan India tidak dapat dibatasi sekedar pada Samudera Hindia ataupun Laut Cina Selatan. India harus meluaskan pengaruh serta kepentingannya ke kawasan Asia Timur/Asia Tenggara dimana disana akan banyak ditemukan kepentingan India yang layak untuk dipertahankan.⁷⁹ Langkah India untuk membangun kerjasama strategis dengan negara-negara ASEAN dalam kerangka *Look East Policy* adalah merupakan kemajuan yang substansial. Dalam waktu yang terbilang singkat India dapat menanamkan pengaruhnya di kawasan Asia Tenggara. India menjadi mitra dialog penuh ASEAN pada tahun 1995 setelah sebelumnya menjadi mitra dialog sektoral ASEAN pada tahun 1992. Kemudian, India juga menjadi anggota penuh *ASEAN Regional Forum* (ARF) pada tahun 1996 setelah masuk sebagai anggota peninjau pada tahun 1994.

⁷⁹ Zhao Gancheng, "India: Look East Policy and Role in Asian Security Architecture", *op. cit.*

Dampak langsung dari peningkatan (kembali) peran internasional India di kawasan Asia Tenggara dapat dirasakan oleh India dalam waktu yang tidak terlalu lama. Angkatan laut India melakukan patroli bersama dengan angkatan laut AS di Laut Cina Selatan. Kemudian, angkatan laut India juga menjalin kerjasama pertahanan serta kerap mengadakan latihan ataupun patroli bersama dengan angkatan laut dari negara-negara ASEAN. Aktivitas-aktivitas tersebut menggambarkan dapat diterimanya peranan internasional India di dalam wilayah kerjasama yang terbilang sensitif, dan angkatan laut India masih memiliki proyeksi untuk mengembangkan kerjasama tersebut di masa mendatang.⁸⁰

C.2. Faktor RRC

Kendati tidak pernah dikemukakan secara eksplisit, keberadaan serta peran internasional RRC di kawasan Asia Tenggara adalah merupakan hal yang diperhitungkan oleh India dalam setiap perumusan kebijakan luar negerinya. Dalam periode pasca-Perang Dingin, RRC muncul sebagai salah satu kekuatan besar di kawasan Asia serta memiliki pengaruh yang tidak dapat dikatakan kecil di kawasan Asia Tenggara. RRC memiliki modal ekonomi dan sumber daya nasional lainnya yang mendukung peran internasional yang dilakukannya tersebut. Terlebih, secara historis RRC memiliki fondasi yang lebih baik daripada India dalam membangun hubungan kemitraan strategisnya dengan negara-negara Asia Tenggara.

Potensi bagi semakin besarnya peran internasional RRC di kawasan Asia Tenggara pada periode waktu mendatang adalah merupakan hal yang tidak dikehendaki oleh India. RRC secara historis bukanlah merupakan negara yang dapat dikatakan memiliki hubungan baik dengan India. Kedua negara sempat terlibat dalam perang terbuka terkait dengan persengketaan wilayah Aksai Chin. Kedua negara juga berdiri dalam posisi yang tidak sejalan pada masa Perang Dingin berkenaan dengan kedekatan India dengan Uni Soviet, seteru ideologis RRC. India juga mewaspadaikan kedekatan RRC dengan Myanmar. Sebagaimana

⁸⁰ *ibid.*

telah dikemukakan sebelumnya, Myanmar adalah merupakan negara yang berbatasan langsung dengan India secara daratan maupun laut. Dalam persepsi India, 'kedekatan yang tidak terkendali' antara Myanmar dengan RRC adalah merupakan situasi yang tidak menguntungkan bagi keamanan nasional India. Oleh sebab itu, melalui *Look East Policy* India kemudian menciptakan hubungan yang positif dengan Myanmar dalam kerangka kerjasama organisasi kawasan, sub-kawasan, maupun bilateral. Hal tersebut menempatkan Myanmar pada posisi istimewa dalam formulasi kebijakan luar negeri maupun kebijakan keamanan India.

Dalam hubungannya dengan kehadiran dan pengaruh RRC di kawasan Asia Tenggara, persepsi negara-negara Asia Tenggara atas kondisi tersebut juga memberikan kontribusi positif terhadap realisasi *Look East Policy* di kawasan Asia Tenggara. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, logika pada negara-negara ASEAN berkenaan dengan kehadiran dan prospek bagi pengaruh negara besar di kawasannya adalah berada pada kepentingan untuk menjaga keseimbangan kekuatan.⁸¹ Prinsip utama pada kebijakan keamanan ASEAN adalah untuk menjaga otonomi dan posisi independen sebagai sebuah *regional bloc*, dimana ASEAN dapat saja menerima kehadiran negara besar ekstra-kawasan untuk berpartisipasi dalam pembangunan arsitektur keamanan di lingkungannya tetapi tidak bagi akan memberikan ruang bagi kehadiran kekuatan tunggal yang kemudian berpotensi untuk mendominasi kawasan. Kebijakan tersebut secara tidak langsung memberikan ruang bagi India untuk melakukan peran internasionalnya di kawasan Asia Tenggara dalam kerangka *Look East Policy*.

C.3. Faktor Pakistan

Secara langsung ataupun tidak, posisi dan hubungan India dengan Pakistan serta keterlibatan keduanya di dalam *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) menjadi salah satu faktor eksternal yang

⁸¹ *ibid.*

melatarbelakangi kebijakan luar negeri India untuk mengeluarkan *Look East Policy* kepada negara-negara Asia Tenggara. India dan Pakistan adalah dua negara yang secara historis bermusuhan. Keduanya kerap terlibat di dalam konflik dalam skala bilateral maupun kawasan, dimana empat diantaranya berujung pada perang diantara kedua negara ini. Perang India-Pakistan yang pertama terjadi pada tahun 1947, dilanjutkan dengan perang tahun 1965, 1971, dan tahun 1999 atau yang dikenal pula dengan sebutan Perang Kargil. Kecuali perang pada tahun 1971, perang India-Pakistan disebabkan oleh sengketa dan perebutan wilayah Kashmir. Perang yang terjadi pada tahun 1971 tidak disebabkan oleh permasalahan tersebut, melainkan disebabkan oleh intervensi India dalam konflik internal Pakistan yang kemudian melahirkan negara Bangladesh.

Krisis Kashmir yang dua pertiga wilayahnya termasuk India, sarat emosi dengan keagamaan yang menjadi dasar pemisahan antara India (Hindu) dan Pakistan (Islam). Pakistan merasa lebih berhak atas wilayah di anak benua Asia yang oleh Jawaharlal Nehru dijuluki "surga", karena mayoritas penduduknya pemeluk Islam. Isu serupa pernah dilontarkan Pakistan terhadap Pakistan Timur, namun gagal mempertahankannya hingga kemudian memerdekakan diri dan sekarang dikenal sebagai Bangladesh. Sebaliknya, India yang menekankan konsep *nation-state* dengan mengutamakan keberagaman (pluralistik) dan sosialis-sekuler, mengabaikan persoalan agama. Soal perbedaan paradigma ini pernah dilontarkan India, kenapa Pakistan tidak mempersoalkan 100 juta lebih muslim di India kalau memang agama dijadikan alasan? Keputusan Maharaja Kashmir, Hari Singh, menyerahkan kekuasaan khususnya bidang pertahanan, komunikasi, dan masalah luar negeri kepada India pada tahun 1947, juga menjajadi senjata India dalam upayanya untuk mempertahankan Kashmir. Padahal, keputusan "bijak" Hari Singh waktu itu hanya untuk menghindari pecah perang suku. Boleh dibilang, sejak itu ketegangan tidak pernah reda dari Kashmir.

Konflik Kashmir memiliki akar panjang dalam percaturan global. Sejarah mencatat, satu tantangan paling awal yang dihadapi Perserikatan Bangsa-Bangsa setelah pembentukannya adalah perseteruan wilayah Jammu-Kashmir antara India-Pakistan. Kendati PBB telah menelurkan resolusi dalam persoalan yang sama (tahun 1948), namun sampai setengah abad berikutnya masalah Kashmir tetap belum beres. Bahkan, peristiwa Kashmir pada bulan Mei tahun 1999 yang kemudian menewaskan 200 tentara India, melukai 500 orang lainnya dan puluhan korban tewas akibat kontak senjata kedua negara, nyaris menjerumuskan kedua negara ke dalam perang terbuka yang lebih dahsyat karena persenjataan nuklir yang dimiliki kedua negara. India-Pakistan telah tiga kali terlibat perang terbuka (tahun 1947, 1965, dan 1971), dua di antaranya disebabkan problema Kashmir.

Akibat konflik bersifat historis ini hubungan Islamabad-New Delhi sejak tahun 1947 mengalami pasang surut. Sejak berakhirnya perang ketiga tahun 1971, hubungan kedua negara yang lahir dari rahim yang sama ini dapat digolongkan ke dalam empat suasana: suasana *detente* 1972-1979; suasana saling mendekati melalui sejumlah pertemuan bilateral tahun 1980-an; kondisi terbaik dari berlanjutnya diplomasi kerja sama India-Pakistan di luar persoalan Kashmir, ditandai eksisnya SAARC tahun 1985; serta penandatanganan *hot line agreement* untuk tak saling menyerang instalasi nuklir India-Pakistan. Pada akhirnya Kashmir menjadi simbol bagi identitas nasional India sekaligus Pakistan sehingga menjadi kendala dalam urusan politik dalam negeri, serta membuat sulit terwujudnya kompromi apa pun bagi kedua negara. Di satu sisi Pakistan mempertanyakan legalitas pencaplokan Kashmir oleh India setelah peristiwa pemisahan tahun 1947. Islamabad menuduh New Delhi mengingkari resolusi PBB tentang plebisit untuk menentukan kehendak rakyat Kashmir. India beranggapan, pencaplokan Kashmir tahun 1947 merupakan suatu hal yang legal dan final sehingga tak perlu dibicarakan lagi, terutama setelah Dewan Rakyat

Kashmir November 1956 mendeklarasikan Negara Kashmir menjadi bagian integral dari negara federal India.

Kini, sepertiga wilayah Kashmir dikuasai Pakistan yang secara efektif telah terasimilasi, bahkan secara tak tercatat hakikatnya telah menjadi provinsi kelima bagi Pakistan. Dalam persoalan ini, Pakistan secara langsung menangani administrasi Azad Kashmir sejak awal tahun 1950-an. Pejabat level kabinet, menteri urusan Kashmir bertanggung jawab terhadap wilayah ini. Sedangkan India menerapkan Kashmir sebagai negara bagian yang berstatus khusus.

Pada periode pasca-Perang Dingin, kedekatan strategis Pakistan dengan AS tetap terjaga sedangkan India kehilangan mitra strategisnya, Uni Soviet. Kondisi tersebut membuat India harus melakukan politik perimbangan dengan mencari ruang bagi pengembangan model kemitraan strategis baru. Kawasan Asia Tenggara, dengan berbagai dinamika intra-kawasan dalam periode pasca-Perang Dingin sebagaimana telah dikemukakan diatas menjadi wilayah potensial bagi pengembangan pengaruh dan kerjasama internasional India. Dengan alasan tersebut, India kemudian merilis *Look East Policy* sebagai langkah antisipatif terhadap potensi ancaman yang dinilai dapat muncul dari konflik historis Pakistan.

C.4 SAARC

Sebagai bagian dari kawasan Asia Selatan, India dan Pakistan tergabung di dalam SAARC, organisasi kerjasama tingkat regional di kawasan Asia Selatan. SAARC dibentuk pada tahun 1985 dan beranggotakan Afghanistan, Sri Lanka, Bhutan, Bangladesh, Maldives, India, Nepal, dan Pakistan. Keberadaan India dan Pakistan di dalam SAARC menjadikan organisasi ini tidak dapat berfungsi efektif untuk menjadi organisasi yang memiliki tujuan ideal untuk menjadi wadah pemersatu negara-negara di kawasan Asia Selatan serta meningkatkan aktivitas ekonomi dan perdagangan di antara negara-negara anggota. Namun, tujuan itu tampaknya tidak terpenuhi dengan maraknya konflik dan tidak stabilnya relasi

politik di antara negara-negara anggota.⁸² Sebagai organisasi regional yang menaungi jumlah penduduk sejumlah kurang lebih 1,5 miliar jiwa, relasi ekonomi intra-SAARC tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Hal tersebut terutama dikarenakan tidak berimbangnya komposisi kekuatan ekonomi negara-negara anggota SAARC. *Gross Domestic Product* (GDP) India dan Pakistan misalnya telah mencakup 80% dari total GDP negara-negara anggota SARC. Sedangkan kedua negara tersebut lebih sering untuk terlibat di dalam situasi konflik daripada sebuah kerjasama yang positif. Oleh karenanya, tidak terlampau mengherankan jika SAARC adalah merupakan salah satu organisasi regional yang memiliki volume perdagangan intra-kawasan terendah jika dibandingkan dengan organisasi-organisasi regional lainnya.

Pembentukan kawasan perdagangan bebas intra-SAARC atau yang biasa disebut *South Asian Free Trade Area* (SAFTA) pada bulan Januari tahun 2004 tidak banyak berpengaruh dalam memicu peningkatan aktivitas ekonomi intra-SAARC. Kondisi tersebut kemudian menjadi dasar bagi India untuk mengembangkan kerjasama dengan negara-negara lain diluar kawasan Asia Selatan. Seperti yang terlihat kemudian setelah India merilis *Look East Policy* ke kawasan Asia Tenggara pada tahun 1992. India kemudian mengembangkan model kerjasama sub-kawasan dalam bentuk *Mekong-Ganga Cooperation Initiative* (MGCI) dan *Bay of Bengal Initiative for MultiSectoral Technical and Economic Cooperation* (BIMSTEC). Berdasarkan pada kondisi tersebut, kurang dapat berfungsi efektifnya SAARC dalam menstimulasi kerjasama, khususnya kerjasama ekonomi, diantara negara-negara Asia Selatan menjadi salah satu faktor yang menyebabkan India merilis *Look East Policy*. Sebagaimana dapat terlihat pada pola relasi yang dikembangkan oleh India di dalam kerjasama BIMSTEC, India menginisiasi forum kerjasama tersebut lebih dikarenakan kebutuhan untuk mencari alternatif bentuk kerjasama diluar SAARC. Pada tahap-

⁸² Shri Shivshankar Menon, "The Challenges Ahead for India's Foreign Policy", http://www.carnegieendowment.org/newsletters/SAP/pdf/april07/challenges_india.pdf, (Diakses pada tanggal 19 November 2007 pukul 10.01 WIB).

tahap tertentu, BIMSTEC juga dimaksudkan oleh India untuk dapat memicu bertumbuhnya relasi ekonomi positif diantara negara-negara SAARC dengan mengintrodusir Thailand dan Myanmar ke dalam BIMSTEC.

D. India dan Masalah Keamanan di Asia Pasifik

Peran India dalam isu keamanan kawasan Asia Pasifik tidak dapat diabaikan lagi oleh negara-negara kawasan seperti dasawarsa sebelumnya. India berkepentingan terhadap stabilitas keamanan di kawasan Samudera India sehingga aspirasi politiknya adalah untuk menjadi pengendali perairan itu. Negeri itu ingin menciptakan perimeter keamanan yang jauh dari wilayahnya, yang membentang dari Selat Malaka hingga ke Selat Hormuz, dan dari pantai timur Afrika sampai ke pantai barat Australia. Aspirasi untuk mengendalikan Samudera India dalam kenyataannya harus melihat fakta di lapangan, bahwa perairan itu berada dalam pengendalian AS melalui gelar pangkalan di Pulau Diego Garcia dan gelar armada AL AS di Laut Arab dan Teluk Persia yang tak jauh dari wilayah India.

Menyangkut hubungan India-AS, di satu sisi ada kekhawatiran India akan kehadiran militer AS di Laut Arab dan Teluk Persia. Tetapi di sisi lain, pada 2005 dan 2006 India telah dua kali menggelar latihan bersama AL dengan AS. Dalam latihan bersandi "Malabar 05" dan "Malabar 06", AL kedua negara mengadakan manuver lapangan di Samudera India.⁸³ Selain latihan bersama, pada 2002 kedua negara telah sepakat bekerja sama dalam bidang keamanan maritim, di mana AL India memberikan perlindungan pada perkapalan AS di Selat Malaka. Pada tingkat strategis, hubungan India-AS ditandai dengan kesepakatan kedua negara untuk kerja sama nuklir sipil pada Juli 2005. Meskipun dalam perjanjian itu, AS sepakat memberikan teknologi nuklir kepada India, dengan imbalan India setuju atas pengawasan internasional terhadap 14 reaktor nuklirnya, namun masih ada delapan reaktor nuklir lain yang tidak tercakup dalam kesepakatan

⁸³ *ibid.*

kedua negara. Dengan kesepakatan itu, secara *de facto* AS mengakui India sebagai kekuatan nuklir, walaupun India menolak menandatangani *Non Proliferation Treaty* (NPT).

Di bulan Juni 2005, kedua negara menandatangani kesepakatan bilateral bertajuk “Kerangka Baru untuk Hubungan Pertahanan India-AS”. India-AS setuju untuk meningkatkan kerja sama di bidang perdagangan pertahanan, pencabutan kendali ekspor AS terhadap banyak teknologi militer sensitif dan pengawasan dan perlindungan bersama terhadap jalur laut yang kritis. Pada dasarnya, kedekatan hubungan India-AS didorong oleh beberapa faktor, yaitu isu China, terorisme internasional dan ekstremisme. Di samping mempererat hubungan dengan AS, politik luar negeri India juga menganut kebijakan *Look East Policy*. Sejak 1996, India telah menjadi negara mitra *ASEAN Regional Forum* dan pada akhir 2004 saat KTT ASEAN di Vientiane, India dan 10 negara anggota ASEAN menandatangani perjanjian kerjasama luas dengan ASEAN. Dari 10 negara anggota ASEAN, ada tiga negara yang dianggap penting oleh India untuk dirangkul sebagai cara untuk “menetralisasi” perluasan pengaruh Republik Rakyat Cina (RRC) di Laut China Selatan dan Samudera India, yaitu Myanmar, Thailand, dan Singapura. Hubungan India-Singapura perlu mendapat perhatian tersendiri, khususnya menyangkut kerja sama keamanan. Pada 2003, India-Singapura telah menandatangani pakta keamanan yang mengatur tentang latihan AL, AD, dan AU. Khusus untuk latihan AL, kedua negara pada Februari-Maret 2005 untuk pertama kalinya mengadakan manuver lapangan di Laut China Selatan. Sebelumnya, latihan laut kedua negara diselenggarakan perairan Andaman-Nikobar atau di perairan India lainnya.⁸⁴

⁸⁴ Zhao Gancheng, “India: Look East Policy and Role in Asian Security Architecture”, *op. cit.*

E. Hubungan India-ASEAN dan *Look East Policy*

E.1. Latar Belakang Historis

Hubungan India-ASEAN pertama-tama dapat dilihat dari kedekatan wilayah geografis antara India dan negara-negara di kawasan Asia Tenggara. India berbatasan secara langsung dengan negara-negara Asia Tenggara, baik secara maritim maupun daratan. India berbagi wilayah daratan dan lautan dengan Myanmar di sebelah timur wilayah perbatasannya dan dengan Indonesia India mempunyai perbatasan bersama sepanjang 90 mil laut, yang membentang dari ujung Sumatera sampai Kepulauan Nikobar. Selain itu, kedekatan historis hubungan antara India dan negara-negara Asia Tenggara juga dapat dilihat dari besarnya pengaruh kebudayaan, religi, dan bahasa, hingga persebaran warga dari etnis India di negara-negara di kawasan Asia Tenggara sebagai hasil dari proses diaspora yang terjalin pada masa pra-kolonial. Sebagaimana diketahui, hubungan antara India dengan bangsa-bangsa Asia Tenggara telah berlangsung semenjak jaman pra-kolonial atau jaman kerajaan melalui berbagai hubungan kerjasama, terutama dalam bidang kebudayaan dan perdagangan. Setelah sempat merenggang pada era kolonialisme dan imperialisme, hubungan India dan negara-negara Asia Tenggara mulai terjalin kembali pada era perjuangan merebut kemerdekaan.

Pembangunan kembali hubungan India dengan negara-negara Asia Tenggara diawali dengan pelaksanaan *Asian Relations Conference* pada bulan Maret tahun 1947. Konferensi yang digagas oleh Perdana Menteri Pandit Jawaharlal Nehru tersebut adalah merupakan upaya India untuk menumbuhkan solidaritas bangsa-bangsa Asia untuk mendukung perjuangan kemerdekaan bangsa-bangsa Asia Tenggara.⁸⁵ Sebagaimana dikemukakan oleh G.V.C. Naidu, hal demikian menunjukkan adanya semangat solidaritas serta empati India atas perjuangan kemerdekaan yang dilakukan oleh bangsa-bangsa Asia Tenggara.

⁸⁵ G.V.C. Naidu, "Looking East: India and Southeast Asia", www.sinica.edu.tw/~capas/publication/newsletter/N27/2704_02.pdf, (Diakses pada tanggal 17 November pukul 04.15 WIB).

Kemudian, India pada tahun 1949 juga memprakarsai diadakannya *Special Conference on Indonesia* yang diadakan dengan maksud untuk menggalang dukungan internasional bagi perjuangan Sukarno dan bangsa Indonesia untuk mempertahankan kemerdekaannya dari agresi militer Belanda. Perjuangan kemerdekaan, terutama di Indonesia dan Vietnam, menjadi momentum yang kemudian mengarahkan kebijakan luar negeri India ke kawasan Asia Tenggara setelah sempat merenggang pada era kolonialisme.⁸⁶

Kemudian, Perdana Menteri Nehru bersama dengan Presiden Sukarno dari Indonesia tercatat sebagai dua dari lima pemimpin negara-negara berkembang, yang kemudian dikenal sebagai *The Initiative of Five*,⁸⁷ yang adalah merupakan pionir dari pembentukan Gerakan Non-Blok (*Non-Aligned Movement/NAM*). Peranan internasional India di kawasan Asia Tenggara juga tampak dari peran aktif negara tersebut untuk menjadi salah satu *co-sponsor* dan terlibat aktif di dalam pelaksanaan Konferensi Asia Afrika pada tahun 1955. Pengakuan atas besarnya pengaruh serta peran internasional India di kawasan Asia Tenggara pada periode awal pasca kemerdekaan terlihat tatkala India diangkat menjadi ketua dari *International Control Commission* (ICC) atau *International Commission for Supervision and Control in Vietnam* (ICSC) yang dibentuk untuk mengawasi realisasi dari Kesepakatan Jenewa yang mengakhiri Perang Indochina I.⁸⁸

Pada dekade tahun 1960-an, peranan internasional India di kawasan Asia Tenggara mengalami penurunan. Hal demikian disebabkan oleh beberapa faktor, tetapi yang utama adalah keterlibatan India dalam perang dengan RRC pada tahun 1962 dan kemudian dengan Pakistan pada tahun 1965 dan 1971 dikarenakan persengketaan wilayah. Perang dengan RRC pada tahun 1962 tersebutlah yang, menurut Naidu, kemudian membuat Nehru harus memilih untuk berkonsentrasi mempertahankan kedaulatan teritorial dan keamanan

⁸⁶ Mohammed Ayoob, *India and Southeast Asia*, (London: Routledge, 1990), hal. 71.

⁸⁷ Tiga orang lainnya adalah Presiden Gamal Abdel Nasser (Mesir), Presiden Josip Broz Tito (Yugoslavia), dan Presiden Kwame Nkrumah (Ghana).

⁸⁸ S.S. Sreekumar, "India and ASEAN: Geopolitical Concerns", *op. cit.*

nasional India serta melupakan gagasan untuk membangun NAM menjadi poros kekuatan baru di era Perang Dingin.⁸⁹ Kebijakan untuk mengedepankan keamanan dan integritas nasional tersebut terus dipertahankan oleh India selama dua dekade hingga usainya Perang Dingin. Ancaman keamanan yang datang dari RRC serta Pakistan yang berdekatan secara geografis membuat India kemudian memilih untuk membangun kemitraan strategis dengan Uni Soviet. Hal tersebut dilakukan dengan pertimbangan bahwa Pakistan adalah merupakan sekutu dekat AS di kawasan Asia Selatan. Demikian pula halnya dengan RRC yang kemudian menata kembali hubungannya dengan AS pasca penandatanganan komunike Shanghai. Kondisi tersebut justru berlawanan dengan perkembangan yang terjadi di kawasan Asia Tenggara dalam periode yang sama. Di kawasan Asia Tenggara justru tengah berlangsung proses restorasi atas kekuatan anti-komunis yang ditandai dengan naiknya pemimpin-pemimpin nasional yang berpandangan anti-komunis, pembentukan ASEAN, serta semakin intensifnya keterlibatan AS di kawasan Indochina.⁹⁰ Perkembangan-perkembangan tersebut semakin menyebabkan menurunnya peranan internasional India di kawasan Asia Tenggara.

Pada periode 1970 hingga usainya Perang Dingin, peranan India di kawasan Asia Tenggara terbilang minim. Salah satu momentum yang menunjukkan peran internasional India di kawasan ini adalah saat India menyatakan dukungan atas invasi militer Vietnam ke Kamboja pada tahun 1975 untuk menggulingkan Pol Pot dan rezim Khmer Merah yang pro-RRC. India menjadi satu-satunya negara non-komunis yang secara ber terang mendukung dan mengakui pemerintahan Kamboja dibawah kepemimpinan Heng Shamrin yang pro-Vietnam. Hal tersebut tidak terlepas dari kepentingan India untuk mengeliminir peranan RRC di kawasan Asia Tenggara dan menjadikan Vietnam, yang juga dekat dengan Uni Soviet, sebagai mitra strategis India di kawasan Asia

⁸⁹ G.V.C. Naidu, "Looking East: India and Southeast Asia", *op. cit*

⁹⁰ Mohammed Ayoob, *op. cit.*, hal. 103.

Tenggara.⁹¹ Sikap India tersebut membawa hubungan India-ASEAN kepada situasi yang semakin memburuk. Pada periode yang sama India juga menolak tawaran dari negara-negara ASEAN untuk melakukan *dialogue partnership* guna membicarakan dukungan diplomatik India kepada pemerintahan bentukan Vietnam di Kamboja tersebut dengan alasan bahwa ASEAN hanya merupakan perpanjangan tangan kepentingan AS di kawasan Asia Tenggara.⁹²

Kecenderungan memburuknya hubungan India dengan negara-negara ASEAN dalam periode Perang Dingin juga disebabkan oleh kebijakan pemerintah India dalam hal pertahanan maritim, khususnya terkait dengan pengembangan kapabilitas militer (*military build up*) yang secara intensif terus dilakukan oleh angkatan laut India untuk mewujudkan doktrin '*the true Blue Water Navy*'. India adalah negara pertama di Asia Selatan yang memiliki *carrier* (kapal induk) setelah pada tahun 1961 India membeli Hercules, *carrier* bekas angkatan laut Inggris, yang kemudian dinamai I.N.S. Vikrant. *Carrier* kedua India dibeli pada tahun 1987, yang kemudian diberi nama I.N.S. Viraat. Bagi negara-negara Asia Tenggara yang secara geografis berbatasan langsung dengan India, kebijakan India untuk mengembangkan kapabilitas militernya secara besar-besaran tersebut menjadikan India sebagai sumber ancaman bagi kedaulatan keamanan kawasan Asia Tenggara.⁹³

E.2. Periode pasca-Perang Dingin dan *Look East Policy*

Berakhirnya Perang Dingin membawa babak baru dalam hubungan India dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Perubahan pada konstalasi politik dunia menyebabkan India harus meredefinisikan kembali kebijakan luar negerinya. Bubarnya Uni Soviet sebagai penanda berakhirnya Perang Dingin membuat India kehilangan mitra strategis yang selama Perang Dingin kerap memberikan dukungan dan bantuan teknologi militer maupun finansial kepada India. V.P. Narasimha Rao yang terpilih menjadi Perdana Menteri India pada

⁹¹ *ibid.*

⁹² G.V.C. Naidu, "Looking East: India and Southeast Asia", *op. cit*

⁹³ *ibid.*, hal. 86.

tahun 1991 kemudian mengeluarkan *Look East Policy* pada tahun 1992 sebagai bagian dari kebijakan luar negeri India untuk menata kembali hubungannya dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara dan Asia Timur.

Perdana Menteri Rao memulai kampanyenya mengenai *Look East Policy* dengan melakukan serangkaian kunjungan ke negara-negara di kawasan Asia Tenggara dan Asia Timur, dimulai dengan mengunjungi Korea Selatan dan kemudian dilanjutkan dengan mengunjungi beberapa negara ASEAN -Singapura, Malaysia, Thailand, dan Vietnam.⁹⁴ Selain itu pemerintah India juga mendorong pemerintah Vietnam untuk menarik pasukannya dari wilayah Kamboja sebagai bagian dari upaya mencari solusi damai atas konflik Kamboja yang telah berlangsung sejak tahun 1970-an. Hal ini memiliki nilai strategis bagi revitalisasi hubungan India dan negara-negara ASEAN, mengingat bahwa dukungan India terhadap pendudukan Vietnam atas Kamboja telah menjadi penghalang bagi terbangunnya hubungan baik India dengan negara-negara ASEAN.

Look East Policy yang dirilis oleh Perdana Menteri Rao kerap disebut-sebut sebagai salah satu produk kebijakan luar negeri pemerintah India yang memiliki nilai strategis tinggi bagi hubungan India dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Bahkan, kebijakan tersebut oleh beberapa kalangan disamakan dengan kebijakan *Non-Alignment* yang adalah merupakan konsepsi diplomasi Nehru untuk mendekati negara-negara Asia Tenggara di masa silam. C. Raja Mohan mengemukakan terdapat beberapa kondisi yang memungkinkan India untuk merilis *Look East Policy* sebagai bagian dari komponen kebijakan luar negerinya di kawasan Asia Tenggara. Pertama, berakhirnya Perang Dingin tidak hanya membawa pengaruh besar bagi India, tetapi juga negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Kondisi demikian sangat mendukung bagi terbentuknya pola relasi baru yang bersifat strategis, baik dalam lanskap politik maupun ekonomi. Kedua, *Look East Policy* membuka ruang dialog baru bagi India untuk merevitalisasi hubungannya dengan negara-negara Asia Tenggara dengan

⁹⁴ V. Jayanth, "Narasimha Rao and the Look East Policy", *The Hindu*, 24 Desember 2004.

mengedepankan aspek-aspek hibriditas budaya sebagai hasil dari hubungan historis diantara keduanya. Ketiga, interdependensi dalam sektor ekonomi selalu memungkinkan bagi terbangunnya proyeksi kerjasama diantara negara-negara di dunia, termasuk diantara India dan negara-negara Asia Tenggara. Keempat, kedekatan geografis diantara kedua belah pihak menjadikan kerjasama positif sebagai pilihan yang rasional, baik bagi India maupun negara-negara Asia Tenggara.⁹⁵

F. *Look East Policy* Sebagai Wujud Kebijakan Luar Negeri India

Look East Policy adalah merupakan sebuah produk kebijakan yang memiliki sifat multi-dimensi dan juga multi-pendekatan. Dalam *Look East Policy* tidak terdapat dimensi tunggal, melainkan terdiri atas banyak dimensi kerjasama meliputi ekonomi, politik, kebudayaan, hingga militer dan pertahanan. Sifat multi-pendekatan pada *Look East Policy* juga terlihat dari beragamnya metode pengimplementasian atas kebijakan ini oleh pemerintah India. Kebijakan ini dapat diterapkan pada tataran organisasi regional (ASEAN), organisasi atau hubungan sub kawasan (MGCI dan BIMSTEC), bilateral, maupun sebagai kombinasi atas berbagai pendekatan tersebut.

Faktor-faktor yang melatarbelakangi lahirnya kebijakan tersebut kepada negara-negara di kawasan Asia Tenggara didiferensiasikan menjadi faktor-faktor yang bersifat domestik dan yang bersifat eksternal. Faktor domestik, sebagaimana paparan pada penelitian ini sebelumnya, memiliki keterkaitan erat dengan tujuan pemerintah India untuk memenuhi kebutuhan ekonomi domestiknya. Sebagai sebuah negara besar, semenjak merdeka hingga tahun 1990 India berada dalam kondisi stagnansi pada pembangunan ekonomi nasionalnya. Reformasi ekonomi yang dilakukan oleh Perdana Menteri Narasimha Rao pada tahun 1991 tidak akan memenuhi pencapaian maksimal

⁹⁵ C. Raja Mohan, *India's New Foreign Policy Strategy*, Paper, Presented at a Seminar in Beijing held by China Reform Forum and the Carnegie Endowment for International Peace, Beijing, May 26, 2006.

jikalau tidak didukung dengan optimalisasi sumber daya nasional yang dimiliki India. Kebijakan luar negeri adalah salah satu komponen dari sumber daya nasional India yang memiliki signifikansi untuk mendukung maksimalisasi reformasi ekonomi India. Oleh sebab itu, kemudian pemerintahan Rao merilis *Look East Policy* pada tahun 1992. Dengan demikian, kebutuhan sosial-ekonomi pada level domestik, terutama berkenaan dengan program reformasi ekonomi tahun 1991, menjadi faktor domestik yang melatarbelakangi dikeluarkannya kebijakan *Look East Policy* kepada negara-negara Asia Tenggara.

Sekalipun demikian, *Look East Policy* tidak dapat direduksi sekedar sebagai kebijakan ekonomi eksternal India. Dalam konsepsi kebijakan luar negeri dari K.J. Holsti yang menjadi kerangka pemikiran pada penelitian ini, pemenuhan kebutuhan sosial-ekonomi domestik hanyalah merupakan salah satu komponen yang akan menentukan orientasi kebijakan luar negeri sebuah negara. *Look East Policy* juga dapat dilihat sebagai upaya India untuk meredefinisikan peranan nasional India ditengah perubahan konstalasi politik dunia pasca-Perang Dingin. Pendefinisian diri sebagai *regional great power* menuntut peran internasional yang aktif dari India.

Faktor eksternal yang menjadi dasar bagi dikeluarkannya *Look East Policy* terdiri atas beberapa hal, namun kesemuanya dapat terangkum dalam sikap atau respon India terhadap perubahan lingkungan strategis global pasca-Perang Dingin. Proses transisi dari *unipolar moment* pasca Perang Dingin merupakan alasan utama dari berhimpitnya dua karakter kontradiktif; kompetitif dan kooperatif. Struktur politik internasional yang senantiasa mengalami penyesuaian-penyesuaian struktural global (*global structural adjustments*). Penyesuaianpenyesuaian ini merupakan bagian dari sebuah proses atau siklus *rise and fall of great powers*, yang terjadi akibat adanya perubahan atau pergeseran dalam *relative distribution of power* diantara kekuatan-kekuatan besar. Selama berlangsungnya proses pergeseran itu, penyesuaian struktur global dapat dikatakan berada dalam masa transisi. Untuk saat ini, masa transisi

ini telah ditandai oleh terjadinya sebuah *power shift* (pergeseran kekuatan) yang dapat melahirkan implikasi-implikasi signifikan dan fundamental bagi konstelasi dan percaturan politik global di masa mendatang.

Sebagai bagian dari respon India terhadap, perubahan pada konstalasi politik global pasca-Perang Dingin, India harus memberikan perhatian terhadap keberadaan dan potensi dari aktor-aktor lain yang terlibat secara langsung maupun tidak terhadap upaya restorasi atas posisi internasional India di masa pasca-Perang Dingin. Oleh karena itu posisi serta peran strategis global RRC menjadi salah satu determinan penting dalam proses perumusan kebijakan luar negeri India, termasuk dalam perumusan konsepsi *Look East Policy*. Selain itu, India juga dituntut untuk dapat memaksimalkan segenap potensi dari lingkungan strategisnya. Sejarah hubungan yang sarat konflik dengan Pakistan dan dampaknya pada inefektivitas SAARC, membuat India harus mencari terobosan baru dalam kebijakan luar negerinya.