

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang.

Berakhirnya era perang Dingin pada akhir tahun 1991, telah merubah persepsi terhadap upaya untuk mempertahankan integritas suatu negara. Penciptaan kondisi yang damai dan stabil guna membangun rasa aman tidak lagi dapat dihasilkan dari upaya satu negara secara mandiri. Perlombaan untuk menjadi suatu kekuatan yang dominan dengan membangun suatu pertahanan kolektif dan menetapkan kebijakan keamanan bersama dalam bentuk aliansi, telah beralih menjadi bentuk yang lebih kontemporer semenjak kejatuhan Uni Soviet, dengan menghadirkan fokus perhatian pada hal baru diluar sektor militer dan politik yang bersifat tradisional. Keamanan suatu kawasan lebih dipengaruhi dengan tingkat interaksi antar negara yang mewakili wilayah, bahkan sub-wilayah, tersebut dalam menentukan langkah yang akan diambil, bukan lagi oleh dipengaruhi oleh keamanan secara global (Cruden, 2011).

Transformasi keamanan juga harus dilihat dari kaca mata regional yang secara umum memiliki kesamaan atas letak geografi, sehingga memiliki bentuk ancaman yang hampir serupa. Keamanan dari satu negara di kawasan, akan memiliki dampak yang sangat signifikan terhadap negara lainnya yang bertetangga, ataupun berada dalam satu kawasan, oleh karena berbagai potensi ancaman tidak akan beranjak terlalu jauh (Higgot, 2006). Hal inilah yang kemudian meningkatkan terjadinya interaksi antar negara di satu kawasan guna menghadapi potensi ancaman yang timbul. Kerja sama antar negara dibangun melalui upaya damai, atas dasar keinginan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi antara negara yang berdaulat dengan mempertebal rasa saling percaya dan membangun kesamaan penilaian terhadap permasalahan bersama (Tusicisny, 2007).

Berbagai kerja sama keamanan regional tersebut mencakup diantaranya adalah upaya peningkatan kerja sama di bidang pertahanan, dimana untuk kawasan Asia Tenggara diwujudkan dalam ASEAN *Defence Minister' Meeting* (ADMM) yang dimulai pada tahun 2006 (ASEAN, 2006). Kerja sama pertahanan yang terbentuk di kawasan Asia Tenggara, tidak mengarah kepada terbentuknya suatu bentuk institusi formal dari suatu pertahanan bersama, seperti yang dicontohkan oleh NATO. Kerja sama ditujukan untuk memperkuat keterlibatan negara-negara di kawasan dan secara bersamaan berupaya untuk menyeimbangkan kekuatan dari luar kawasan. Kerja sama itu diharapkan akan menghadirkan suatu ruang untuk berkomunikasi pada saat terjadi krisis regional ataupun untuk menghadapi isu-isu lain yang lebih bermanfaat dalam membangun pertahanan nasionalnya masing-masing (Laksmna, 2012).

Wujud dari kerja sama yang terjadi di Asia Tenggara adalah mengarah kepada upaya dari masing-masing negara berdaulat tidak saja secara bersama melakukan upaya dengan cara damai dalam menyelesaikan berbagai konflik yang terjadi, tetapi juga berupaya menciptakan kesamaan persepsi terhadap berbagai potensi ancaman yang dihadapi di kawasan, baik berupa ancaman yang bersifat tradisional ataupun non-tradisional (Bulling, 2016). Walaupun peningkatan intensitas kerja sama di bidang pertahanan berbentuk kerja sama multilateral, akan tetapi tidak menghilangkan bentuk kerja sama bilateral yang telah ada sebelumnya, justru semakin memperkuat tumbuhnya rasa saling percaya antar negara di kawasan (Sukma, 2004).

Berakhirnya era perang dingin tidak saja merubah persepsi dalam membangun keamanan menjadi lebih inklusif dalam suatu kawasan, tetapi juga merubah bentuk ancaman yang berpotensi mengganggu keamanan di kawasan tersebut. Ancaman terhadap keamanan yang semula hanya bersifat tradisional dalam bentuk ancaman militer, kemudian serta merta beralih menjadi lebih beragam dengan tanpa menghilangkan ancaman

militer yang tetap eksis (Prezelj, 2015). Ancaman yang lebih beragam ini dalam bentuk ancaman non-militer, serta perpaduan antara ancaman militer dan non-militer, yang sering disebut sebagai ancaman hibrida, atau dalam istilah lainnya dikenal sebagai *Grey Zones* (Australian Government, 2020). Akan tetapi serangkaian ancaman non-tradisional ini sama berbahayanya dengan ancaman tradisional, yang dapat mengancam eksistensi dari suatu negara berdaulat. Ancaman ini juga memberikan dampak luar biasa dilihat dari sisi kemanusiaan, yang diantaranya dapat berupa kejahatan lintas negara, terorisme, bencana alam, keamanan informasi, perubahan iklim dan juga kesehatan masyarakat (Hsiung, 2004).

Terjadinya metamorfosis sifat ancaman ini, tidak saja diakibatkan oleh perubahan konstelasi persaingan politis dunia yang tidak lagi berbentuk bipolar dalam rangka perebutan dominasi kekuatan dunia, tetapi juga dipengaruhi oleh berbagai pertimbangan lainnya, seperti meningkatnya taraf perekonomian yang menyebabkan terjadinya persaingan dalam perebutan sumber daya; berkembangnya hubungan sosial antar masyarakat yang meningkatkan peran organisasi Internasional multilateral; ataupun perkembangan teknologi informasi yang mengaburkan jarak dan batas antar manusia, kelompok masyarakat, ataupun antar negara (Arifi, 2011). Kompleksitas untuk kemudian menjadi sesuatu hal yang harus dihadapi oleh masing-masing negara ketika harus menghadapi perubahan ancaman tersebut, ketika dalam penanganannya terjadi ketergantungan antara negara untuk secara bersama bekerja sama dalam lingkup regional maupun multilateral, serta melibatkan seluruh unsur yang ada di dalam negara tersebut termasuk yang secara tradisional tidak terlibat dalam urusan pada sektor pertahanan/militer (Chang, 2011).

Banyak negara kemudian menyusun suatu strategi untuk mewujudkan keamanan nasional negaranya secara komprehensif, atau dalam bahasa lainnya secara terpadu dan menyeluruh, dengan melibatkan seluruh sumber daya yang dimiliki dan mempertimbangkan upaya

membangun keamanan di kawasan. Amerika Serikat, Jerman dan Swiss adalah diantara negara-negara yang telah menyusun strategi pertahanan negaranya dengan cara pandang tersebut (Schmid, 2007). Termasuk diantaranya adalah Kerajaan Inggris (*United Kingdom*), yang melalui buku putih pertahanan terbarunya, *Integrated Review*, menyampaikan tentang strategi pertahanan negara yang menggabungkan strategi di bidang diplomasi, pertahanan, keamanan nasional dan pembangunan ekonomi dalam satu kesatuan, dengan mempertimbangkan pengaruh keamanan di kawasan dan global (HM Government, 2021).

Bagi Indonesia, strategi perang semesta telah disepakati oleh rakyat Indonesia, menjadi dasar dalam penyusunan strategi pertahanan negara Indonesia, yang dalam penerapannya telah berhasil mempertahankan eksistensi bangsa Indonesia dan diwujudkan dalam suatu sistem pertahanan rakyat semesta/Sishanrata (*Strategi Pertahanan Negara*, 2014). Dalam perencanaan, penyusunan maupun penerapannya, strategi ini membutuhkan peran serta seluruh rakyat Indonesia dengan mendayagunakan segenap kemampuan dan kekuatan nasional yang dimiliki, serta dipersiapkan semenjak dini (Nasution, 1965). "*Si Vis Pacem Parrabelum*"¹ menjadi keharusan untuk dapat menjaga tetap tegaknya kedaulatan negara dan bangsa Indonesia. Strategi perang semesta yang diaplikasikan oleh Indonesia, diyakini dapat mengatasi berbagai macam ancaman yang berpotensi untuk mengganggu dalam pencapaian tujuan nasional yang telah ditetapkan dalam mukadimah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Termasuk diantara ancaman tersebut adalah dalam bentuk non-tradisional yang timbul seiring dengan berkembangnya model peperangan pada generasi ke empat, bahkan ke lima (Prabowo, 2009).

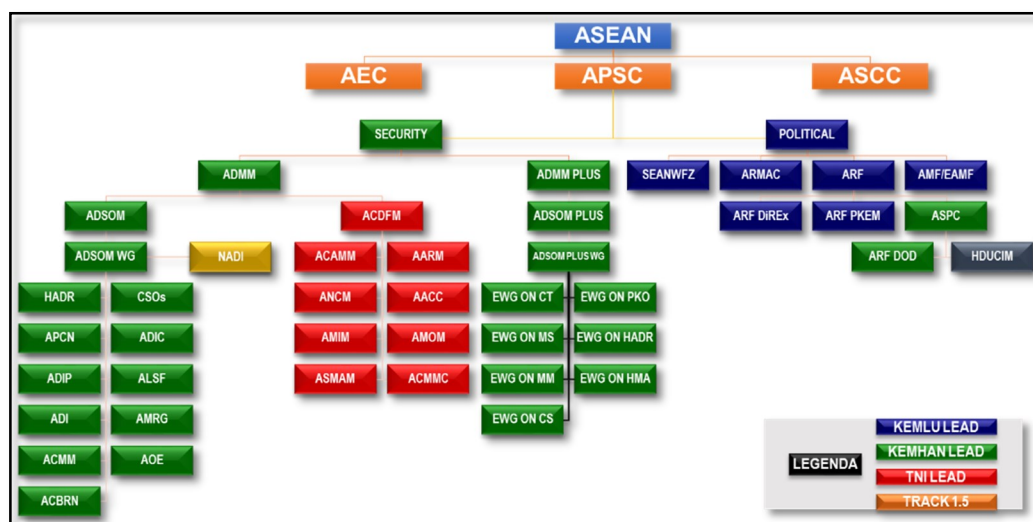
¹ Merupakan peribahasa latin, yang dikutip dari penulis militer Romawi Publius Flavius Vegetius Renatus, mengandung arti "Jika menghendaki perdamaian, maka bersiap-siaplah untuk berperang". Sering digunakan sebagai semboyan bagi negara di dunia untuk membangun kekuatan pertahanan dalam menghadapi berbagai ancaman yang dihadapi guna keberlangsungan hidup bangsa dan negaranya (Vegetius, 1996).

Yang dilakukan oleh Indonesia dalam menyusun strategi pertahanan negaranya adalah menetapkan serangkaian kebijakan dibidang pertahanan, diantaranya adalah kebijakan umum pertahanan negara yang ditetapkan oleh Presiden (Pemerintah RI, 2002)². Untuk periode 2020-2024, kebijakan umum pertahanan negara Indonesia telah ditetapkan oleh peraturan Presiden, yang kemudian akan menjadi acuan bagi Kementerian dan Lembaga terkait dalam menyusun suatu kebijakan operasional bagi penyelenggaraan pertahanan negara (Presiden RI, 2021). Dalam Perpres tersebut dijelaskan tentang peran serta dari lembaga-lembaga terkait dalam menghadapi berbagai jenis bentuk ancaman yang berpotensi mengganggu pertahanan Indonesia, terutama terkait dengan ancaman non-militer dan hibrida yang merupakan ancaman non-tradisional bagi bangsa Indonesia. Bagi Indonesia, dalam membangun pertahanan negara tidak bisa lagi hanya membicarakan peran serta dari sektor pertahanan dan militer, keterlibatan seluruh komponen masyarakat sangat diharapkan sebagai bagian dari kerakyatan dan kesemestaan yang merupakan sifat dari konsep perang semesta Indonesia.

Dalam kebijakan umum pertahanan negara tersebut, juga terdapat serangkaian kebijakan yang terkait dengan keterlibatan Indonesia dalam membangun keamanan eksternal secara bersama dalam lingkup regional maupun global, yang diterjemahkan dalam kebijakan pembangunan kerja sama internasional. Indonesia menyadari tentang keberadaannya dalam kawasan yang memiliki dinamika sangat tinggi di bidang politik dan ekonomi, serta memiliki keberagaman budaya yang luas, yang saling mempengaruhi dalam menciptakan keamanan di kawasan (D. F. Anwar, 2001). Peningkatan kerja sama pengamanan kawasan dapat berdampak secara langsung dalam memperkuat pengamanan dalam wilayah

² Pasal 13, Ayat (2) UU RI No. 3 tahun 2002 tentang Haneg menyatakan bahwa “Dalam pengelolaan sistem pertahanan negara, sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Presiden menetapkan kebijakan umum pertahanan negara yang menjadi acuan bagi perencanaan, penyelenggaraan, dan pengawasan sistem pertahanan negara”.

kedaulatan negara, yang diimplementasikan melalui peningkatan kepemimpinan Indonesia di *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) dalam menjaga pertahanan dan keamanan kawasan di Asia Tenggara dan Indo-Pasifik (Kemhan, 2014).



Bagan 1.1 Struktur Kerja Sama Pertahanan ASEAN

Sumber : Peneliti (2021)

ASEAN yang berdiri pada tahun 1967, telah bertransformasi sedemikian rupa sehingga telah membentuk kesatuan identitas dan nilai dalam wadah Masyarakat ASEAN 2015. Masing-masing negara anggota berkomitmen untuk menyamakan persepsi ancaman terhadap keamanan di kawasan yang akan berdampak kepada keamanan nasionalnya, terutamanya dalam menghadapi ancaman yang bersifat non-tradisional (Kusumaningrum, 2013). Demikian juga dengan kerja sama di bidang pertahanan, dalam 15 tahun setelah berdiri, ADMM telah menjelma menjadi suatu kerja sama pertahanan yang tidak saja melibatkan negara-negara anggota ASEAN, tetapi juga negara-negara eksternal yang memiliki kekuatan pertahanan/militer dominan, seperti China, Amerika Serikat dan 6 negara lainnya, dalam kerangka Kerja sama ADMM *Plus*. Kerja sama pertahanan yang dilakukan juga telah meluas dalam berbagai bidang, walaupun terdapat Kerja sama militer (ACDFM) dan para Akademis (NADI),

lebih didominasi dalam kerja sama untuk menghadapi ancaman yang bersifat non-tradisional. Mulai dari penanganan bencana (HADR), *cyber security*, *counter-terrorism*, termasuk dalam penanganan kesehatan publik melalui pembentukan *ASEAN Center of Military Medicine (ACMM)* pada tahun 2019 (ADMM, 2019).

Dari serangkaian penjelasan diatas, terjadinya perubahan dalam persepsi ancaman setelah berakhirnya era perang dingin telah mendorong dilakukannya kerja sama yang lebih intens dalam suatu kawasan untuk menghadapi berbagai ancaman yang ada. Hal ini disebabkan karena keamanan nasional suatu negara memiliki ketergantungan yang sangat erat dengan terciptanya keamanan di kawasan. Kerja sama yang dilakukan bukan lagi dalam membentuk suatu pertahanan bersama, akan tetapi lebih ditujukan untuk membangun kesamaan persepsi terhadap ancaman yang dihadapi oleh semua negara di kawasan. Bentuk ancaman juga telah berubah, dengan ancaman yang bersifat non-tradisional, antara lain ancaman keamanan maritim, terorisme, dunia siber, penanganan bencana dan kesehatan, berpotensi lebih dominan dalam mengganggu pertahanan suatu negara, sehingga Kerja sama pertahanan di kawasan tidak lagi didominasi lagi oleh sektor militer secara mandiri.

Berdasarkan perspektif yang tergambar, maka telah disusun serangkaian kebijakan dalam membangun kerja sama di bidang pertahanan, yang selain digunakan untuk menghadapi ancaman non-tradisional yang mendominasi, juga untuk menghadirkan kemampuan dalam berkolaborasi dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya untuk menghadirkan suatu keamanan di kawasan yang komprehensif. Akan tetapi kebijakan pemerintah yang bersifat eksternal, tidak bisa dilepaskan dari adanya kebijakan yang bersifat internal, sehingga upaya untuk membangun suatu keamanan yang komprehensif harus dimulai dari dalam negeri (Kissinger, 1966).

Dalam hal ini secara umum Presiden telah memberikan pedoman yang mewadahi keterlibatan seluruh pihak yang terkait dalam penyusunan pertahanan negara, sesuatu yang merupakan pembaharuan dari sebelumnya dalam wujud Kebijakan Umum Pertahanan Negara 2020-2024. Diharapkan dalam penyusunan berbagai bentuk turunan dari kebijakan pertahanan negara, seluruh Kementerian dan Lembaga yang terkait dalam pertahanan negara, dapat terlibat secara sinergis untuk menciptakan suatu keamanan yang komprehensif. Termasuk didalamnya adalah kebijakan kerja sama di bidang pertahanan dengan negara-negara di kawasan Asia Tenggara.

Kebijakan pertahanan negara adalah merupakan salah satu bentuk dari kebijakan pemerintah yang diterapkan di dalam masyarakat dalam rangka mewujudkan tujuan mempertahankan kedaulatan dan eksistensi negara, yang merupakan salah satu bentuk dari kebijakan publik (Taufiqurokhman, 2014). Sebagai bagian dari kebijakan publik, terdapat beberapa kegiatan pokok sebagai bagian daripadanya, diantaranya adalah melakukan implementasi terhadap kebijakan, yang bermuara pada manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh para pihak yang terkait dalam kebijakan tersebut (Nugroho, 2004). Sehingga diharapkan dengan dikeluarkannya kebijakan umum pertahanan negara tersebut, maka dapat disusun suatu pertahanan negara yang secara komprehensif dapat menghadapi ancaman yang bersifat tradisional maupun non tradisional, dengan menggunakan segenap elemen kekuatan nasional secara sinergi. Termasuk diantaranya dalam mengimplementasikan kebijakan kerja sama pertahanan internasional, diharapkan seluruh pihak yang terkait dengan hal itu dapat bekerja secara sinergi dalam membangun keamanan yang komprehensif.

Akan tetapi, implementasi dari kebijakan kerja sama pertahanan internasional yang diharapkan dengan melibatkan seluruh kelembagaan, dalam hal ini seluruh Kementerian maupun Lembaga terkait, masih belum

terwujud. Masing-masing menterjemahkan bentuk ancaman non-tradisional menurut cara pandang dan ruang lingkup tugas serta kewenangannya. Sinergitas antar lembaga sebagai prasyarat dalam implementasi kebijakan terkait kerja sama di bidang pertahanan belum didapatkan. Hal ini menyebabkan terjadinya kebijakan yang tumpang tindih, ataupun terdapat sektor yang tidak tersentuh sama sekali. Selain itu juga dibarengi dengan timbulnya kesan ego-sektoral dalam implementasi kebijakan yang cenderung untuk mengabaikan sinergitas. Keberadaan Dewan Pertahanan Nasional³ yang diharapkan dapat menyelaraskan berbagai kebijakan di bidang pertahanan negara masih belum terwujud, sehingga peran tersebut berupaya diambil alih oleh Kementerian Pertahanan, walaupun berjalan kurang efektif.

Hal inilah yang kemudian mendorong Peneliti memandang perlu untuk melakukan kajian lebih lanjut secara mendalam tentang permasalahan tersebut kedalam sebuah tulisan analisis berjudul **Sinergitas Kelembagaan dalam Implementasi Kebijakan Kerja Sama Pertahanan guna Membangun Keamanan Komprehensif di Kawasan Asia Tenggara**. Tulisan ini menuangkan secara mendalam dan menyeluruh tentang bagaimana kebijakan kerja sama pertahanan yang ada dan bagaimana sinergitas kelembagaan perlu dibangun dalam mengimplementasikan kebijakan kerja sama pertahanan, diharapkan pada akhirnya dapat terbangun suatu keamanan yang komprehensif di kawasan Asia Tenggara. Besar keinginan dari penulis bahwa dalam lima bab penulisan ini dapat mengelaborasi proses dan juga hasil penelitian dengan efektif untuk dapat memenuhi tujuan dan manfaat yang diharapkan.

1.2 Fokus dan Subfokus.

Fokus dari penelitian yang merupakan objek utama dari permasalahan yang akan diteliti, adalah sinergitas dari implementasi

³ Keberadaan dari Dewan Pertahanan Nasional disebutkan dalam Undang-undang nomor 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, Pasal 15, yang akan bertugas membantu Presiden, termasuk dalam penyusunan kebijakan terpadu pertahanan negara.

kebijakan kerja sama pertahanan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam rangka ikut serta membangun keamanan komprehensif di kawasan Asia Tenggara. Secara lebih spesifik dari fokus penelitian yang menjadi sub fokus penelitian adalah terkait kerja sama pertahanan multilateral dalam keterlibatan Indonesia dalam kerangka kerja sama negara-negara di kawasan Asia Tenggara dalam forum ADMM dan ADMM *Plus*.

1.3 Rumusan Masalah.

Melalui serangkaian penjelasan yang disampaikan dapat dimengerti bahwa implementasi kebijakan kerja sama pertahanan internasional dalam rangka membangun keamanan yang komprehensif di kawasan Asia Tenggara membutuhkan sinergitas antar Kementerian dan Lembaga yang terkait. Akan tetapi sinergi yang diharapkan masih belum dapat terwujud, dengan adanya anggapan bahwa implementasi kebijakan kerja sama pertahanan hanya merupakan kewenangan dari Kementerian Pertahanan dan TNI, tanpa diperlukan kehadiran Kementerian dan Lembaga lain terkait. Oleh karena itu, Peneliti memandang perlu untuk menganalisa lebih lanjut tentang bagaimana sinergitas seluruh Kementerian dan Lembaga yang terlibat dalam implementasi kebijakan kerja sama di bidang pertahanan, untuk secara bersama membangun suatu keamanan yang komprehensif di kawasan Asia Tenggara.

Untuk menjabarkan permasalahan tersebut, Peneliti menuangkan dalam dua pertanyaan penelitian, sebagai berikut :

- a. Bagaimana kebijakan kerja sama pertahanan dalam membangun keamanan komprehensif di kawasan Asia Tenggara?
- b. Bagaimana sinergitas kelembagaan dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan dalam membangun keamanan komprehensif di kawasan Asia Tenggara?

1.4 Tujuan Penelitian.

Penelitian ini dilakukan untuk melakukan analisa secara mendalam terhadap fenomena yang sering dirasakan oleh para praktisi dari kegiatan kerja sama pertahanan. Hal ini yang kemudian akan dibahas secara mendalam agar dapat dipahami secara keseluruhan oleh para pembaca. Sejalan dengan pertanyaan penelitian yang telah disampaikan diatas, maka penulis merumuskan tujuan penelitian, sebagai berikut :

- a. Menganalisis kebijakan kerja sama pertahanan dalam membangun keamanan komprehensif di kawasan Asia Tenggara.
- b. Menganalisis sinergitas kelembagaan dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan dalam membangun keamanan komprehensif di Kawasan Asia Tenggara.

1.5 Manfaat Penelitian.

Hasil penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dalam pengembangan ilmu pertahanan, lebih khususnya pengembangan konsep strategi perang semesta Indonesia. Selain itu diharapkan juga dapat memberikan manfaat praktis yang dapat didayagunakan oleh para praktisi penyelenggara kebijakan kerja sama pertahanan internasional.

1.5.1 Manfaat Teoritis.

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu referensi yang kredibel dan relevan bagi para akademisi maupun Peneliti selanjutnya, dalam hal substansi maupun metodologi pada lingkup ilmu pertahanan. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pengembangan ilmu pertahanan, khususnya tentang bagaimana strategi perang semesta Indonesia dapat dikembangkan dalam sinergitas kelembagaan pada tataran implementasi kebijakan yang difokuskan pada pembangunan keamanan yang komprehensif di kawasan.

1.5.2 Manfaat Praktis.

Pada tataran kebijakan, penulis berharap dari penelitian yang dilakukan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Kementerian Pertahanan selaku pembuat kebijakan kerja sama pertahanan, dapat mensinergikan seluruh Kementerian dan Lembaga yang terkait. Kebijakan yang ditetapkan nantinya diharapkan dapat berperan serta dalam membangun keamanan komprehensif di kawasan, yang kemudian akan berdampak secara signifikan terhadap pertahanan negara. Dan pada akhirnya penelitian ini ditawarkan untuk dapat dijadikan pedoman dalam menyusun kebijakan kerja sama pertahanan dalam menghadapi keketuaan Indonesia di ASEAN pada tahun 2023, dengan Kementerian Pertahanan akan bertindak sebagai ketua dari forum kerja sama ADMM.

Sementara dari tataran pelaksana kebijakan, diharapkan kerja sama pertahanan yang dilakukan dapat melibatkan secara sinergis seluruh Kementerian dan Lembaga yang terkait. Walaupun tidak berada dalam satu wadah institusi kerja sama, tetapi tata cara implementasi kebijakan kerja sama pertahanan yang ditawarkan dapat menyamakan langkah dan tujuan seluruh Kementerian dan Lembaga untuk membangun keamanan kawasan yang komprehensif.