

## **BAB 4**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **4.1 Gambaran Umum Obyek Penelitian.**

##### **4.1.1 Kerja Sama Pertahanan Indonesia.**

Dalam sejarah perang, para pihak yang berperang senantiasa untuk melakukan kerja sama di bidang militer untuk membangun kekuatan yang dominan dalam rangka memenangkan perang yang berlangsung. Demikian juga dalam sejarah perang semesta yang pertama kali disampaikan oleh Clausewitz (2007), berdasarkan hasil pengamatan pada perang Napoleon ketika kedua pihak yang berhadapan membangun kerja sama pertahanan dalam bentuk aliansi untuk memiliki kekuatan lebih dibandingkan dengan yang lain. Akan tetapi kerja sama pertahanan yang dilakukan mulai berubah saat masa perang dingin berlangsung, walaupun tujuan dari dilakukannya kerja sama pertahanan tidak berubah untuk memperebutkan dominansi kekuatan, akan tetapi kerja sama mulai diarahkan untuk membangun kapasitas dan kemampuan angkatan bersenjata dari masing-masing pihak (Coles, 2011).

Sementara itu di Indonesia, kerja sama pertahanan telah dimulai sejak periode awal kemerdekaan, yang semakin gencar dilakukan pada saat Indonesia mempersiapkan diri untuk melancarkan operasi perebutan kembali Irian Barat. Kerja sama pertahanan yang dilakukan tidak saja untuk memperkuat kemampuan persenjataan militer, tetapi dilakukan untuk mencegah ikut sertanya Amerika Serikat dalam operasi yang akan dilancarkan (Syarifuddin, Sancoko, et al., 2021). Persepsi kerja sama pertahanan yang dilakukan oleh Indonesia untuk kemudian disesuaikan dengan politik luar negeri Indonesia, yang dijabarkan dengan tidak bergabung dalam satu aliansi pertahanan dengan negara manapun. Kerja sama pertahanan yang dibangun tidak saja kerja sama yang bersifat bilateral, tetapi juga yang bersifat multilateral.

Terlebih dengan berdirinya *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) pada akhir dekade 1960-an yang kemudian dilanjutkan dengan pendirian *ASEAN Defence Ministers' Meeting* (ADMM) pada tahun 2011, kerja sama pertahanan multilateral yang dibangun oleh Indonesia salah satunya adalah merupakan upaya untuk membangun rasa saling percaya dan keterbukaan antar negara di kawasan. Terbangunnya rasa saling percaya dan keterbukaan ini akan memberikan kesempatan bagi negara-negara untuk berkawan, sehingga kemudian dapat terbangun berbagai bentuk kerja sama yang saling menguntungkan (Pedrason, 2015).

Indonesia memandang penting untuk melakukan serangkaian kerja sama pertahanan dengan negara-negara, tidak saja dengan negara yang berbatasan langsung, tetapi juga dengan seluruh negara di dunia, termasuk negara-negara yang berada dalam satu kawasan (Kemhan, 2014). Salah satu tujuan dari dilakukannya kerja sama pertahanan adalah untuk dapat meningkatkan kemampuan pertahanan negara melalui berbagai hal, termasuk diantaranya adalah upaya membangun rasa saling percaya antar bangsa, peningkatan kapasitas pertahanan, dan industri pertahanan. Kerja sama pertahanan juga diarahkan untuk meningkatkan keterlibatan dalam misi pemeliharaan dunia dibawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa dan lembaga internasional lainnya, sebagai bagian dari implementasi tujuan negara yang digariskan dalam UUD RI 1945, yakni ikut serta memelihara ketertiban dan perdamaian dunia.

Kerja sama pertahanan yang dilakukan oleh Indonesia bersama dengan negara-negara yang tergabung dengan ASEAN di kawasan bertujuan untuk memperkuat pengamanan wilayah kedaulatan negara, oleh karena Indonesia menyadari bahwa keamanan suatu negara tidak bisa dilepaskan dari adanya keamanan di kawasan. Kerja sama pertahanan yang dibangun Indonesia tidak saja yang terkait dalam rangka menghadapi ancaman tradisional, tetapi juga diarahkan untuk menghadapi ancaman non-militer, dengan membangun kesamaan persepsi dan tujuan antar negara-negara di kawasan yang sama.

#### **4.1.2 Keterlibatan Kementerian dan Lembaga terkait dalam Kerja Sama Pertahanan.**

Salah satu tugas yang dimiliki oleh Menteri Pertahanan adalah mengkoordinasikan pelaksanaan kebijakan mengenai penyelenggaraan pertahanan negara, termasuk diantaranya adalah kebijakan kerja sama internasional di bidang pertahanan, hal ini sejalan dengan Pasal 16 ayat (4) Undang-Undang nomor 3 tahun 2002 tentang pertahanan negara yang menetapkan kementerian pertahanan untuk menyusun kebijakan kerja sama bilateral, regional dan internasional di bidang pertahanan. Kerja sama bilateral, regional maupun internasional di bidang pertahanan adalah merupakan bagian dari Diplomasi Pertahanan yang mekanismenya diatur melalui Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia (Permenhan RI) nomor 17 tahun 2018 (Kemhan RI, 2018). Dalam Permenhan RI ini diatur bahwa penyelenggaraan kegiatan diplomasi pertahanan dilaksanakan secara tersentralisasi dan juga terdesentralisasi yang dikoordinir oleh Direktorat Kerja Sama Internasional Pertahanan (Ditkersinhan) yang merupakan salah satu unit kerja dibawah Direktorat Jenderal Strategi Pertahanan Kemhan.

Berdasarkan mekanisme kerja yang berlaku, maka Ditkersinhan Ditjen Strahan Kemhan bertugas melakukan koordinasi awal, menghadiri rapat pendahuluan, kemudian menghimpun hasil yang telah dicapai dari setiap kegiatan diplomasi pertahanan yang dilakukan. Ruang lingkup kegiatan diserahkan kepada satuan kerja penyelenggara sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Terkait dengan keterlibatan Kementerian dan Lembaga lain diluar kementerian pertahanan, secara spesifik tidak disebutkan peran Ditkersinhan untuk bertindak mengkoordinasi pelaksanaan kegiatan. Akan tetapi hal-hal terkait materi merupakan tanggung jawab dari masing-masing kelembagaan sesuai tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing, terutama apabila materi dalam kerja sama pertahanan mengarah kepada upaya mengatasi ancaman non-tradisional.

Keterlibatan Kementerian dan Lembaga diluar bidang pertahanan dan militer diarahkan untuk membantu menyusun sikap pemerintah Indonesia yang diwakili oleh Kemhan dalam bidang pertahanan, serta menyelaraskan kebijakan dan strategi yang digunakan untuk menangkal dan menanggulangi ancaman sesuai dimensi dan jenis ancaman. Kementerian dan Lembaga non pertahanan/militer yang terlibat dalam kerja sama pertahanan di kawasan antara lain :

- a. Kementerian Luar Negeri (Kemlu) sebagai kementerian yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang luar negeri (Kemlu, 2016), akan melakukan sinkronisasi terhadap segala bentuk kebijakan yang berhubungan dengan luar negeri, termasuk pertahanan. Kemlu diperlukan dalam memberikan masukan dalam posisi Indonesia dalam setiap pembicaraan, terutama yang terkait dengan hubungan luar negeri maupun politik luar negeri.
- b. Kementerian Kesehatan (Kemkes) sebagai kementerian yang bertugas menyelenggarakan urusan pemerintah bidang kesehatan (Kemkes, 2020), akan membantu memberikan masukan terhadap posisi Indonesia terutama yang terkait dengan bidang kesehatan masyarakat, pelayanan kesehatan dan kefarmasian dan alat kesehatan.
- c. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) sebagai lembaga yang mempunyai tugas di bidang penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi (BNPB, 2019), akan membantu memberikan masukan terhadap posisi Indonesia terutama yang terkait dengan lingkup tugasnya pada lingkup kebijakan sehingga tidak bertentangan dengan yang berlaku di dalam negeri Indonesia.
- d. Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN) sebagai lembaga yang mempunyai tugas di bidang keamanan siber (BSSN, 2018), akan memberikan masukan dalam bidang penyusunan kebijakan teknis di bidang penanganan ancaman siber.

#### **4.1.3 Forum Kerja Sama Pertahanan ASEAN *Defence Ministers' Meeting (ADMM)*.**

ADMM adalah merupakan forum kerja sama pertahanan yang melibatkan negara-negara anggota ASEAN yang memulai sidang pertamanya pada tanggal 9 Mei 2006 di Kuala Lumpur, Malaysia. ADMM merupakan hasil dari rencana aksi dari ASEAN *Security Community (ASC)*, atau komunitas keamanan ASEAN yang diadopsi pada sidang ke-10 KTT ASEAN. ADMM merupakan mekanisme konsultasi dan kerja sama tertinggi di bidang pertahanan di ASEAN, yang bertujuan untuk meningkatkan rasa saling percaya dan kenyamanan melalui saling pengertian yang dalam, guna menghadapi ancaman di bidang keamanan dan pertahanan, selain untuk meningkatkan keterbukaan dan transparansi (ASEAN, 2006).

Dalam 15 tahun rentang waktu organisasi terbentuk, ADMM telah berkembang sedemikian rupa, terutama dalam hal kerja sama praktis di bidang pertahanan. ADMM bukan merupakan suatu aliansi pertahanan, sehingga kerja sama yang dikembangkan lebih kepada kerja sama untuk menghadapi ancaman non-militer, ataupun berbagai ancaman yang masuk dalam kategori *grey zones*, termasuk diantaranya adalah keamanan maritim, bantuan kemanusiaan dan penanganan bencana, pertahanan siber, bahan kimia, biologi dan radiologi (CBR), serta beberapa bidang lainnya (Sekretariat ASEAN, 2017b). Bentuk kerja sama yang dilakukan juga melibatkan personel militer (*ASEAN Chief of Defence Forces Meeting/ACDFM*) dan para akademisi (*Network of ASEAN Defence and Security Institutions/NADI*). Pada tahun 2011 forum kerja sama ADMM dikembangkan dengan membentuk forum kerja sama yang juga melibatkan delapan negara mitra dialog ASEAN (*ADMM Plus*). Walaupun berbeda, akan tetapi berdasarkan prinsip ASEAN *centrality* dan ASEAN *unity*, segala keputusan yang dibicarakan pada sidang *ADMM Plus* telah disepakati sebelumnya pada sidang ADMM. Oleh karena itu, forum *ADMM Plus* tidak bisa dilepaskan dan menjadi bagian dari forum ADMM.

Beberapa bentuk kerja sama dalam menghadapi ancaman bersama di kawasan yang telah disepakati dalam forum ADMM, antara lain :

- a. Bencana alam dan bantuan kemanusiaan : *ASEAN Militaries Ready Group on Humanitarian Assistance and Disaster Relief (AMRG)*.
- b. Kesehatan dan CBR : *ASEAN Military Medicine Conference (AMMC)*, *ASEAN Center of Military Medicine (ACMM)* dan *Virtual Network of ASEAN Chemical, Biological and Radiological Defence Experts (CBRDE)*.
- c. Dunia Siber : *ASEAN Cyber Defence Network* dan *ASEAN Cybersecurity and Information Center of Excellence*.
- d. Dan lebih dari 10 bentuk Kerja sama lainnya.

Sementara bentuk kerja sama dalam forum *ADMM Plus*, selain bertujuan untuk memperkuat kerja sama keamanan dan pertahanan guna membangun kawasan yang stabil dan damai, juga bertujuan untuk membangun kemampuan dari aparat pertahanan negara anggota ADMM guna menghadapi berbagai persepsi ancaman yang sama. Kerja sama praktis dalam *ADMM Plus* dilakukan dengan membentuk tujuh *Experts' Working Group (EWG)*, yakni dibidang *Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR)*, *Military Medicine (MM)*, *Cyber Security (CS)*, *Maritime Security (MS)*, *Counter-terrorism (CT)*, *Peacekeeping Operation (PKO)* dan *Humanitarian Mine Action (HMA)* (Sekretariat ASEAN, 2017a).

Oleh karena ADMM merupakan forum kerja sama di bidang pertahanan, maka Kementerian Pertahanan bertindak selaku pelaku utama yang mewakili Indonesia, dengan dibantu oleh Kementerian dan Lembaga lainnya sesuai dengan tugas, fungsi dan wewenang masing-masing. Ditkersinhan Ditjen Strahan selaku unit kerja di lingkungan Kemhan yang memiliki tugas dan fungsi untuk melaksanakan kebijakan diplomasi pertahanan (Kemhan RI, 2019), akan bertindak selaku unit koordinator dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan dalam forum ADMM.

## **4.2 Hasil Pengumpulan Data.**

### **4.2.1 Kebijakan Kerja Sama Pertahanan dalam Membangun Keamanan Komprehensif di Kawasan Asia Tenggara.**

Penelitian terkait kebijakan kerja sama pertahanan dalam membangun keamanan komprehensif di kawasan Asia Tenggara dilakukan dengan mewawancarai sejumlah pejabat di lingkungan Kementerian Pertahanan, Kementerian/Lembaga lain dan Peneliti CSIS. Selain itu dalam melengkapi data, Peneliti juga melakukan sejumlah kegiatan ADMM yang terkait dengan kebijakan kerja sama pertahanan dalam membangun keamanan komprehensif di kawasan Asia Tenggara.

#### **4.2.1.1 Kementerian Pertahanan.**

Salah satu tugas dari Menteri Pertahanan yang tertera dalam Undang-undang Republik Indonesia tahun 2002 tentang pertahanan negara adalah menetapkan kebijakan kerja sama bilateral, regional dan internasional di bidangnya (Pemerintah RI, 2002). Untuk melaksanakan tugasnya tersebut, Menhan melalui Permenhan nomor 14 tahun 2019 tentang organisasi dan tata kerja Kementerian Pertahanan kemudian membentuk dua unsur pelaksana tugas dan fungsi di Direktorat Jenderal Strategi Pertahanan untuk bertugas tentang hal tersebut, yakni Direktur Kebijakan Strategis Pertahanan (Dirjakstrahan) dalam merumuskan dan melaksanakan, serta mengevaluasi bidang kebijakan strategis pertahanan dan Direktur Kerja Sama Internasional Pertahanan (Dirkersinhan) dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan, serta pemantauan, evaluasi dan pelaporan diplomasi pertahanan meliputi kerja sama bilateral, multilateral, pendidikan dan perizinan serta koordinasi atase pertahanan (Kemhan RI, 2019).

Hasil wawancara yang dilakukan kepada Dirjakstrahan Ditjen Strahan Kemhan, Brigadir Jenderal TNI Dr. Untung Purwadi yang dilaksanakan secara tatap muka pada tanggal 9 Agustus 2021 yang

menyatakan informasinya terkait kebijakan kerja sama pertahanan sebagai berikut :

Secara umum Kemhan RI menyusun rancangan kebijakan umum pertahanan negara (Jakumhaneg) 2020-2024, yang kemudian telah ditetapkan oleh Presiden melalui Peraturan Presiden RI nomor 8 tahun 2021. Hal ini dilakukan karena sampai dengan saat ini Dewan Pertahanan Nasional masih belum terbentuk.

Dalam penyusunan Jakumhaneg 2020-2024, telah mempertimbangkan keadaan keamanan di kawasan Asia Tenggara yang dijabarkan sebagai bagian dari analisa perkembangan lingkungan strategis. Sedangkan hal-hal yang terkait dengan kebijakan kerja sama pertahanan juga telah tercantum dalam Jakumhaneg 2020-2024.

Hal ini berkesesuaian dengan yang disampaikan oleh Dirkersinhan Ditjen Strahan Kemhan, yang diwakili oleh Kasubdit Multilateral, Kolonel Kav. Okta Heroe Ramsi pada wawancara yang dilaksanakan secara tatap muka pada tanggal 12 Agustus 2021 yang menyampaikan informasinya terkait kebijakan kerja sama pertahanan sebagai berikut :

Peran serta dari Dirkersinhan Ditjen Strahan Kemhan dalam penyusunan Jakumhaneg 2020-2024 adalah memberikan masukan terkait dengan kebijakan kerja sama pertahanan internasional. Salah satu masukan yang diberikan adalah mengkaitkan antara keamanan kawasan dengan upaya mengamankan wilayah kedaulatan negara.

Apa yang disampaikan oleh kedua informan sesuai dengan yang tercantum dalam Perpres nomor 8 tahun 2021 tentang Jakumhaneg 2020-2024, yang diantaranya menetapkan tentang serangkaian kebijakan pembangunan kerja sama internasional (Presiden RI, 2021). Didalam peraturan Presiden ini terdapat dua kebijakan terkait kerja sama untuk pertahanan dan keamanan di kawasan Asia Tenggara, yakni pada butir (5) meningkatkan kepemimpinan Indonesia di *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) dalam menjaga pertahanan dan keamanan kawasan di Asia Tenggara dan Indo-Pasifik, serta pada butir (7) meningkatkan kerja sama pengamanan kawasan guna memperkuat pengamanan wilayah kedaulatan negara.

Lebih lanjut terkait dengan Jakumhaneg 2020-2024, Dirjakstrahan menyampaikan beberapa hal sebagai berikut :

Jakumhaneg 2020-2024 untuk selanjutnya akan menjadi acuan bagi perencanaan, penyelenggaraan dan pengawasan sistem pertahanan negara. Sehingga sudah seharusnya seluruh Kementerian dan Lembaga yang terkait dengan kebijakan pertahanan negara telah mengetahui dan memahami tentang hal ini.

Akan tetapi untuk menindak lanjuti hal tersebut, Kemhan berencana akan menyelenggarakan kegiatan sosialisasi tentang Jakumhaneg 2020-2024 keseluruh pihak. Kemhan juga akan melakukan pemantauan terhadap tindak lanjut dari masing-masing kelembagaan tentang upaya menyusun turunan dari Jakumhaneg 2020-2024, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya. Akan tetapi sampai dengan saat ini kegiatan tersebut belum dapat diselenggarakan oleh karena masih terbentur oleh situasi yang ditimbulkan oleh pandemi Covid-19.

Dari informasi yang disampaikan ini, telah dapat diketahui bahwa semenjak ditetapkan oleh Presiden, Jakumhaneg 2020-2024 seharusnya sudah diketahui oleh para kementerian/lembaga lain yang terlibat. Kemhan berupaya memperjelas maksud dan isi dari Jakumhaneg 2020-2024 dengan memberikan sosialisasi dan juga pemantauan tindak lanjut kepada seluruh pihak terkait. Tetapi kondisi yang ditimbulkan oleh pandemi Covid-19 belum memungkinkan dapat terselenggara dalam waktu dekat.

Selanjutnya Peneliti berupaya untuk mengetahui lebih jauh terkait dengan keterlibatan kementerian/lembaga lain diluar bidang pertahanan/militer terkait dengan kebijakan kerja sama pertahanan. Dirjakstrahan menyampaikan sebagai berikut :

Dalam Jakumhaneg 2020-2024 untuk pertama kalinya disampaikan tentang keterlibatan kementerian/lembaga diluar bidang pertahanan/militer dalam penyelenggaraan pertahanan negara. Bahwa dalam mengatasi ancaman yang bersifat non-militer akan dihadapi melalui pertahanan nir-militer yang menempatkan beberapa kelembagaan non pertahanan/militer sebagai unsur utama.

Dirkersinhan Ditjen Strahan Kemhan sesuai dengan fungsinya adalah bertindak selaku koordinator dalam penyelenggaraan kerja sama pertahanan dan yang terkait dengan kebijakan diplomasi pertahanan. Apabila dalam pelaksanaannya

menyangkut kepada bidang lainnya, maka Dirkersinhan memfasilitasi satuan kerja, ataupun kementerian/lembaga lain terkait.

Sementara itu Kolonel Okta Heroe menyampaikan beberapa hal terkait dengan pelibatan kementerian/lembaga sebagai berikut :

Dir Kesinhan selaku koordinator utama penyelenggara kerja sama pertahanan telah melibatkan satuan kerja lain dilingkungan Kemhan untuk terlibat dalam penyusunan berbagai kebijakan kerja sama pertahanan. Pelibatan dilakukan dengan menghadirkan secara langsung, ataupun melalui korespodensi resmi dengan mengirimkan surat permohonan tanggapan.

Akan tetapi terkadang respon yang didapat tidak memehuni kriteria yang diharapkan, seperti pengiriman personel tidak sesuai, ataupun surat balasan yang tidak tepat waktu. Hal ini kemudian cenderung hanya melibatkan personel di lingkungan Kemhan/TNI, bahkan terkadang hanya internal Ditkersinhan. Persoalan ini menjadi catatan, karena di masa mendatang intensitas kerja sama pertahanan yang melibatkan kementerian/lembaga lain meningkat.

Apa yang disampaikan oleh kedua informan, terkait tuntutan untuk melibatkan kementerian/lembaga lain dalam kebijakan kerja sama pertahanan, sejalan dengan semakin meningkatnya bentuk kerja sama pertahanan yang terkait dengan bidang lainnya (lihat tabel 4.3). Keterkaitan dari beberapa forum kerja sama ini adalah juga menyangkut kebijakan yang menjadi tugas dari kementerian/lembaga lain dalam penetapannya.

**Tabel 4.3 Keterlibatan Bidang non-Pertahanan/Militer dalam Forum Kerja Sama Pertahanan ADMM**

FORUM KERJA SAMA	BIDANG NON HAN/MIL TERKAIT
The Use of ASEAN Military Assets and Capacities in HADR (Humanitarian Assistance and Dissaster Relief)	Penanganan Bencana
ASEAN Logistic Support Framework	Penanganan Bencana
ASEAN Military Ready Group	Penanganan Bencana
ASEAN Defence Infrastructure	Keamanan Siber
ASEAN Center of Military Medicine	Kesehatan Masyarakat
ASEAN Military Medicine Conference	Kesehatan Masyarakat
ASEAN Our Eyes	Kontra-Terrorisme, Keamanan Siber
ASEAN Chemical, Biological, Radiological Defence Expert Virtual Network	Kontra Terorisme, Kimia, Biologi dan Radiologi
ASEAN Defence Establishments in Supporting Border Management	Perbatasan Negara
ASEAN Cyber Defence Network	Keamanan Siber
ADMM Cybersecurity and Information Center of Excellence	Keamanan Siber

Sumber : Peneliti (2021)

Perlunya keterlibatan dari kementerian/lembaga lain dalam kebijakan kerja sama pertahanan juga diamati oleh Peneliti pada saat melaksanakan observasi terhadap proses pembentukan forum kerja sama terkait bidang siber, *ASEAN Cyber Defence Network* yang membangun koneksi antar pusat pertahanan siber negara anggota ASEAN dan *ASEAN Cybersecurity and Information Center of Excellence* yang berfungsi sebagai forum kerja sama multilateral dalam menghadapi ancaman terhadap serangan siber, disinformasi dan misinformasi. Kedua forum kerja sama ini ditetapkan dalam *15th Anniversary of the ADMM* yang dilaksanakan secara virtual pada tanggal 15 Juni 2021, setelah melalui serangkaian proses penetapan yang berlangsung lama.



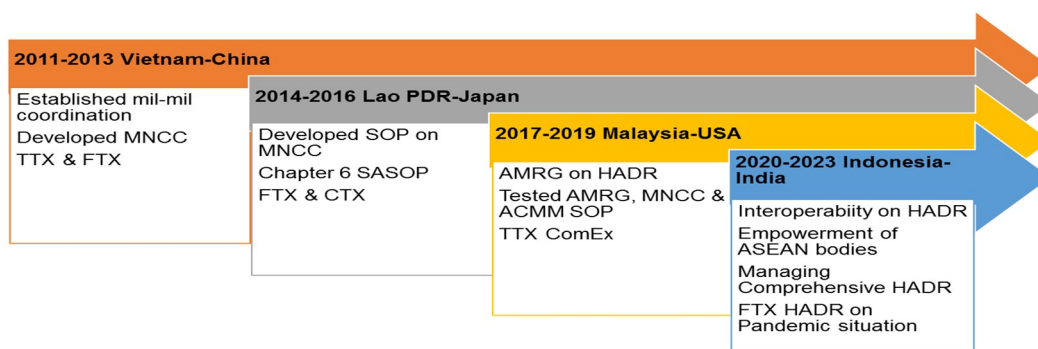
**Bagan 4.3 Proses Pembentukan Forum Kerja Sama bidang Siber**

Sumber : Peneliti (2021)

Dalam beberapa butir kesepakatan pada saat pembentukan dua forum kerja sama bidang siber ini tidak terlihat maupun tidak dapat ditelusuri keterlibatan dari BSSN, selaku lembaga yang mempunyai fungsi dalam penyusunan kebijakan teknis dalam penanganan keamanan siber di Indonesia. Berdasarkan penelusuran lebih lanjut terhadap dokumentasi selama proses pembentukan, saran masukan hanya diperoleh dari satuan kerja di lingkungan Kemhan dan TNI.

Pada waktu kegiatan observasi lainnya, saat proses penyusunan rencana kerja periode ke empat pada siklus tiga tahunan *ADMM Plus EWG on HADR*, dengan Indonesia dan India menjadi ketua bersama dari tahun

2020 sd 2023. Dalam periode sebelumnya, masing-masing ketua bersama telah menyusun rencana kerja yang menjadi acuan kebijakan kerja sama pertahanan bersama, sehingga Indonesia dan India berencana menyusun rencana kerja yang sesuai.



**Bagan 4.4 Rencana Kerja ADMM Plus EWG on HADR**

Sumber : Peneliti (2021)

Keinginan Dirkersinhan Ditjen Strahan Kemhan untuk dapat menyesuaikan rencana kerja yang disusun dengan rencana strategis penanganan bencana di Indonesia kurang dapat berjalan. Hal ini disebabkan personel yang dikirim oleh BNPB selaku lembaga yang memiliki tugas dalam penyusunan kebijakan dalam penanganan bencana di Indonesia tidak dapat mengirimkan personel yang dapat memberikan masukan sesuai yang diharapkan. Sehingga penyusunan rencana kerja lebih bertumpu kepada masukan dari personel Kemhan dan TNI.

#### 4.2.1.2 Kementerian/Lembaga Lain.

Dalam melakukan penelitian lebih lanjut, Peneliti kemudian melaksanakan wawancara terhadap perwakilan dari kementerian/lembaga lain diluar bidang pertahanan dan militer, dalam hal ini adalah kementerian luar negeri, kementerian kesehatan, kementerian koordinator bidang politik, hukum dan keamanan, BNPB dan BSSN. Wawancara ditujukan kepada para pejabat yang mempunyai tugas untuk menangani kebijakan kerja sama luar negeri, terutamanya kerja sama multilateral di lingkup ASEAN.

Pada pertanyaan pertama, Peneliti ingin mengetahui sampai seberapa jauh pemahaman masing-masing informan terhadap kebijakan pertahanan negara, pentingnya melakukan kerja sama di kawasan dan bagaimana peran masing-masing informan dalam kebijakan pertahanan negara.

Hasil wawancara yang dilakukan terhadap Dir Polkam ASEAN Ditjen Kerma ASEAN Kemlu, yang diwakili oleh bapak Redo Ferdiansyah, Pejabat Fungsional Diplomat Madya secara daring pada tanggal 18 Agustus 2021, didapat data sebagai berikut :

Kerja sama regional di bidang politik dan keamanan sangatlah penting, hal itulah yang kemudian diusulkan oleh Indonesia bagi pembentukan masyarakat ASEAN pada pilar Politik dan Keamanan, atau *ASEAN Political-Security Community (APSC)*. Keberhasilan dan kemajuan yang dicapai dalam pembangunan APSC, dengan kerja sama pertahanan menjadi bagian, akan mempengaruhi pembangunan pilar masyarakat ASEAN lainnya.

Peran dari Dir Polkam ASEAN salah satunya adalah berupaya mensinkronkan setiap kebijakan sektoral yang terkait kerja sama di ASEAN, sehingga terdapat kesamaan persepsi dan tindakan dengan kebijakan luar negeri Indonesia secara keseluruhan. Kemlu tidak berada dalam kapasitas ikut campur dalam penentuan kebijakan dari masing-masing kementerian teknis, termasuk kerja sama pertahanan oleh Kemhan. Akan tetapi upaya sinkronisasi oleh Kemlu sering disalah artikan oleh kementerian teknis lainnya.

Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh bapak Zulkifli Lubis, Asisten Deputi Koordinasi Kerja Sama ASEAN, Kemenko Polhukam pada wawancara yang dilaksanakan secara daring pada tanggal 5 Agustus 2021 sebagai berikut :

Kerja sama pertahanan di regional merupakan hal penting yang harus dilakukan guna menunjang pembentukan masyarakat Polkam ASEAN yang menjadi tanggung jawab dari Kemenko Polhukam. Keberhasilan kerja sama pada lingkup APSC akan berimbas kepada kemajuan kerja sama pada pilar masyarakat ASEAN lainnya.

Peran Kemenko Polhukam dalam kebijakan kerja sama ASEAN adalah melakukan sinkronisasi, harmonisasi dan koordinasi dari kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh 17 Kementerian dan

Lembaga yang terkait dengan bidang politik, hukum dan keamanan. Sehingga secara teknis tidak langsung menangani kerja sama pertahanan, tetapi diserahkan sepenuhnya kepada kementerian. yang memiliki tugas sesuai bidangnya.

Sementara saat melakukan wawancara kepada Karo Kerja Sama Luar Negeri (KSLN) Setjen Kemkes, yang diwakili oleh ibu Vita Tewu, pejabat Fungsional Madya urusan kerja sama kesehatan regional, yang dilaksanakan secara daring pada tanggal 23 Agustus 2021 didapatkan informasi sebagai berikut :

Kemkes memiliki tugas salah satunya terkait dengan kesehatan publik di tingkat nasional, bahwa kesehatan publik juga terkait dengan pertahanan negara secara keseluruhan. Kemkes juga menyadari bahwa perlu dilakukan kerja sama kesehatan di tingkat regional, terutama pada masa sekarang yang terkait dengan penanganan pandemi Covid-19. Untuk itu Kemkes selaku ketua *ASEAN Health Ministers' Meeting (AHMM) 2020-2023*, berupaya mendorong masyarakat ASEAN untuk berupaya maksimal dalam penanganan pandemi Covid-19 di tingkat regional, sehingga tidak mempengaruhi secara berkelanjutan kondisi ekonomi, yang kemudian dapat mempengaruhi keamanan di kawasan.

Kemkes selama ini tidak pernah terlibat langsung dengan forum kerja sama pertahanan, akan tetapi secara tidak langsung menjadi bagian dari BNPB pada kerja sama penanganan bencana ASEAN/ ACDM. Sampai sejauh ini Kemkes tidak mengetahui perkembangan kerja sama bidang kesehatan dibawah forum kerja sama kesehatan militer. Akan tetapi, kami menyadari bahwa pertahanan negara adalah tanggung jawab seluruh rakyat Indonesia sesuai dengan fungsinya masing-masing, untuk itu Kemkes akan memberikan masukan terkait dengan kebijakan kerja sama pertahanan sesuai dengan bidangnya apabila dilibatkan.

Sementara itu wawancara secara daring yang dilakukan kepada Karo Hukum, Organisasi dan Kerja Sama (HOKS) BNPB, bapak Zaherman Muabezi, pada tanggal pada tanggal 3 Agustus 2021 didapatkan informasi sebagai berikut :

Bagi Indonesia penanganan bencana menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan pertahanan negara, oleh karena keberadaan Indonesia di kawasan yang rawan bencana akan mempengaruhi kondisi keamanan nasional secara keseluruhan apabila tidak dapat ditangani dengan benar. Hal itulah yang kemudian mendorong

Indonesia untuk memelopori pembentukan *ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management (AHA Centre)* dan juga berperan aktif dalam *ASEAN Committee on Disaster Management (ACDM)*.

Terkait dengan forum kerja sama pertahanan ADMM, sejauh yang saya ketahui lebih bersifat kerja sama teknis dalam penanganan bencana, sehingga hanya melibatkan Kapusdiklat BNPB. Sehingga selama ini tidak pernah melibatkan satuan kerja lainnya untuk terlibat dalam kerja sama yang bersifat strategis, ataupun menyangkut dengan kebijakan operasional dari BNPB.

Selanjutnya wawancara yang dilakukan kepada Dir Strategi Keamanan Sandi dan Siber (Strakam SS) BSSN yang diwakili secara daring oleh ibu Prabaswari, pejabat Fungsional Madya yang menangani kerja sama siber dan sandi regional pada tanggal 31 Agustus 2021, didapatkan serangkaian informasi sebagai berikut :

Pada saat sekarang, ketika dunia mengalami perubahan sebagai dampak dari pandemi Covid-19, keamanan siber memegang peranan yang sangat erat dengan pertahanan negara. Hal ini terjadi karena hampir seluruh kegiatan masyarakat menggunakan dunia maya sebagai wahana untuk dapat terus beraktifitas. Dunia maya telah menjadi pembahasan utama dalam seluruh bidang kerja sama di ASEAN. Tidak saja pada pilar Polkam, tetapi juga menjadi pokok pembicaraan pada pilar ekonomi maupun sosial budaya. Indonesia, melalui BSSN, saat ini terus mendorong berbagai upaya untuk melakukan kerja sama yang luas di bidang keamanan siber, tidak saja secara bilateral, tetapi juga melalui kerja sama regional ASEAN.

Terkait kerja sama pertahanan di ASEAN, BSSN selama ini telah terlibat dalam berbagai kerja sama yang bersifat teknis, seperti kegiatan ADMM TTX *on cybersecurity* di Manila, Filipina. Sedangkan terkait kebijakan kerja sama pertahanan di bidang siber seperti pembentukan ACDN, BSSN tidak dilibatkan. Untuk di masa mendatang BSSN siap untuk memberikan masukan terkait keamanan siber, terutama yang menyangkut kebijakan politis, seperti penempatan regional *hub* di kawasan Asia Tenggara.

Berdasarkan penyampaian dari para informan yang berasal dari kementerian/lembaga lain terkait dengan kebijakan pertahanan negara, pentingnya melakukan kerja sama di kawasan dan bagaimana peran masing-masing informan dalam kebijakan pertahanan negara, dapat ditarik suatu benang merah adanya beberapa kesamaan. Bahwa masing-masing

memiliki cara pandang yang berbeda tentang kebijakan pertahanan negara yang didasarkan kepada tempat dan pengalaman penugasan. Seluruh informan menyadari pentingnya untuk melakukan kerja sama di kawasan Asia Tenggara dalam menghadapi berbagai macam ancaman sesuai bidangnya masing-masing, serta belum maksimalnya pelibatan dari satuannya dalam kebijakan kerja sama pertahanan.

Akan tetapi ketika Peneliti menanyakan lebih jauh tentang kebijakan pertahanan negara, terutama yang terkait dengan Jakumhaneg 2020-2024 yang seharusnya menjadi pedoman dalam melakukan pertahanan negara, seluruh informan menyatakan hal yang sama sebagai berikut :

Kami belum mengetahui tentang telah ditetapkannya Jakumhaneg oleh Presiden. Sehingga kami baru mengetahui bahwa organisasi kami bertugas menjadi unsur utama dalam melakukan pertahanan nirmiliter menghadapi ancaman non-tradisional.

Kami masih mengharapkan adanya sosialisasi dari pihak terkait, dalam hal ini adalah Kemhan terkait Jakumhaneg. Kemungkinan sosialisasi masih belum dilakukan, oleh karena terdampak dari kondisi yang ditimbulkan oleh pandemi Covid-19.

Penyampaian yang nyaris seragam ini menjadikan satu pusat perhatian, bahwa kementerian/instansi non-pertahanan/militer masih belum mengetahui telah ditetapkannya Jakumhaneg 2020-2024. Hal inilah yang kemudian menyebabkan bahwa pemahaman dari kebijakan pertahanan negara yang berbeda dari masing-masing informan.

#### **4.2.1.3 Peneliti CSIS.**

Wawancara kepada Peneliti dari CSIS yang diwakili oleh Dr. Evan Laksmana, salah seorang Peneliti senior CSIS yang menjadi pengamat terhadap perkembangan kerja sama pertahanan dan keamanan di kawasan Asia Tenggara, dilakukan secara daring pada tanggal 13 Agustus 2021. Hasil wawancara yang dilakukan terkait dengan kebijakan kerja sama pertahanan negara adalah sebagai berikut :

Perkembangan yang demikian pesat dari kerja sama pertahanan multilateral, dalam hal ini ADMM, tidak bisa dilepaskan dari eratnya hubungan bilateral antara negara-negara yang ada di kawasan. Hal inilah yang kemudian memperluas penyamaan persepsi terhadap ancaman yang dihadapi secara bersama oleh negara-negara yang ada di kawasan.

Dalam membangun keamanan komprehensif di kawasan, ADMM hanyalah merupakan bagian dari pembangunan komunitas politik dan keamanan ASEAN (ASPC), kerja sama pertahanan tidak dapat dilepaskan dari kerja sama dalam bidang lainnya, yang merupakan bagian dalam satu persepsi menghadapi ancaman yang sama

AOIP merupakan pengembangan dari kesamaan identitas yang menggabungkan antara keamanan dan pembangunan ekonomi, akan tetapi pengembangan terhadap AOIP masih dalam keadaan stagnan, belum dieksplorasi lebih lanjut.

Dari penyampaian Peneliti CSIS dari sudut pandang akademis, dapat disadari bahwa kerja sama pertahanan tidak bisa dilepaskan dari upaya ASEAN untuk membangun keamanan di kawasan yang komprehensif, dalam menghadapi berbagai macam ancaman. Upaya ini dilakukan untuk menciptakan kawasan Asia Tenggara yang aman dan stabil guna pembangunan di sektor yang lainnya. Bahwa Indonesia telah menyadari adanya saling ketergantungan antara membangun keamanan di kawasan dan pengembangan ekonomi melalui inisiasi ASEAN *outlook on Indo-Pacific* (AOIP), yang perlu terus dikembangkan di masa mendatang.

#### **4.2.2 Sinergitas Kelembagaan dalam Implementasi Kebijakan Kerja Sama Pertahanan dalam Membangun Keamanan Komprehensif di Kawasan Asia Tenggara.**

##### **4.2.2.1 Kementerian Pertahanan.**

Terkait dengan sinergitas kelembagaan dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan dalam membangun keamanan komprehensif di kawasan Asia Tenggara, hasil wawancara kepada Dirjakstrahan Kemhan diperoleh keterangan sebagai berikut :

Dibutuhkan satu organisasi yang dapat mengkoordinasikan penyelenggaraan pertahanan negara, sehingga dapat mengatur berbagai hal yang harus dilakukan oleh kementerian/lembaga terkait. Organisasi ini nantinya dapat menyatukan semua kebijakan yang disusun agar dapat sinergi secara keseluruhan. Hal ini dibutuhkan karena kewenangan Kemhan tidak berada dalam tingkatan untuk melakukan pengawasan tentang apa yang harus dikerjakan oleh kementerian/lembaga lain.

Dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan, sesuai dengan tugasnya maka Dirkersinhan bertindak sebagai pelaku utama (*leading sector*), termasuk pada saat kegiatan pada lingkup forum ADMM. Termasuk juga melakukan pengendalian dari hasil yang dicapai dari implementasi kebijakan kerja sama pertahanan, dengan melakukan koordinasi lanjutan dengan satuan kerja, ataupun kementerian/lembaga lain, tentang hal-hal yang menyangkut kewenangannya.

Pernyataan dari Dirjakstrahan ini mengisyaratkan bahwa kehadiran dari organisasi yang khusus mengatur tentang implementasi kebijakan pertahanan negara, seperti Dewan Pertahanan Nasional tetapi dibutuhkan. Akan tetapi pada lingkup implementasi kebijakan kerja sama pertahanan, telah diatur dalam suatu mekanisme bahwa Dirkersinhan bertindak sebagai koordinator utama. Hal ini sejalan dengan Permenhan nomor 17 tahun 2018 tentang mekanisme pelaksanaan diplomasi pertahanan, yang didalamnya telah menetapkan Dirkersinhan selaku koordinator penyelenggaraan kegiatan diplomasi pertahanan (Kemhan RI, 2018).

Sementara itu dalam wawancara lanjutan yang dilakukan terhadap Kolonel Okta Heroe, yang mewakili Dirkersinhan Ditjen Strahan Kemhan sebagai pelaku utama dari implementasi kebijakan kerja sama pertahanan sebagai berikut :

Selama ini Dirkersinhan Ditjen Strahan telah berupaya untuk melakukan tugas sebagai koordinator utama dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan multilateral di kawasan Asia Tenggara. Walaupun masih belum maksimal, hal ini lebih disebabkan belum terpenuhinya kebutuhan personel secara kuantitas dan memenuhi standar kualitas tertentu, selain anggaran yang terbatas. Personel di Dirkersinhan selain harus memiliki kecakapan berbahasa asing yang baik, juga memiliki pengetahuan yang cukup tentang hubungan internasional, lebih spesifiknya diplomasi pertahanan.

Keterbatasan dari segi organisasi, yang kemudian menjadi kendala dalam melakukan komunikasi dan koordinasi yang intens dalam memantau tindak lanjut dari hasil yang dicapai pada setiap kegiatan kerja sama yang dilakukan. Pengendalian terhadap hasil-hasil yang telah dicapai dalam setiap pertemuan, diserahkan kepada perwakilan masing-masing satuan yang ikut serta dalam pertemuan/sidang yang dihadiri.

Dalam menghadapi keketuaan Indonesia di ASEAN pada tahun 2023, perlu dibentuk suatu organisasi yang bersifat sementara (*ad hoc*), seperti yang dilakukan pada tahun 2011 pada momen yang serupa. Organisasi yang bersifat temporer ini yang dilengkapi dengan kuantitas dan kualitas personel yang mumpuni dengan alokasi anggaran yang mencukupi, diharapkan mampu mengimplementasikan kebijakan kerja sama pertahanan.

Bahwa upaya untuk melakukan tugasnya dalam mengkoordinasikan implementasi kebijakan kerja sama pertahanan telah dilakukan oleh Dirkersinhan, akan tetapi keterbatasan dari segi personel maupun anggaran menjadikan implementasi kebijakan kerja sama pertahanan tidak dapat berjalan secara maksimal. Implementasi dari suatu kebijakan tidak saja terkait dengan kegiatan pengorganisasian, dengan personel dan anggaran termasuk di dalamnya, akan tetapi juga terkait dengan kegiatan kepemimpinan dalam penyelenggaraan maupun pada tingkat pengendalian dari hasil-hasil yang dicapai (Winarno, 2012). Keterbatasan inilah yang menyebabkan Dirkersinhan belum mampu untuk melakukan koordinasi maupun komunikasi dengan baik pada tiap tahapan implementasi kebijakan kerja sama pertahanan.

Hal ini kemudian terlihat pada materi kegiatan pada forum kerja sama ADMM di bidang kedokteran militer, yakni *the 3<sup>rd</sup> AMMC's virtual symposium, the 13<sup>th</sup> ADMM Plus EWG on MM, ADMM Covid-19 TTX Follow Up Virtual Workshop* dan *Virtual Technical Workshop on Building Capabilities for Chemical and Radiological Sampling*. Keterbatasan personel dari Ditkersinhan menyebabkan koordinasi dan komunikasi yang dilakukan hanya kepada satuan kesehatan yang berada dalam lingkup Kemhan dan TNI, sementara materi yang dibicarakan terkait dengan kebijakan di bidang kesehatan masyarakat, terutama tentang upaya penanganan pandemi Covid-19.



#### Bagan 4.5 Topik-topik kerja sama penanganan Covid-19 dalam lingkup ADMM

Sumber : Peneliti (2021)

Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan RI, hal-hal yang menjadi topik kerja sama penanganan Covid-19 yang dibicarakan dalam forum kerja sama kedokteran militer tersebut seharusnya menjadi ranah dari Kemkes dan juga Badan POM. Akan tetapi kedua kementerian/lembaga tersebut tidak dilibatkan dalam kegiatan tersebut. Ketika hal ini ditelusuri lebih lanjut, staf dari Dirkersinhan menganggap tidak diperlukan kehadiran Kemkes dan Badan POM, dikarenakan kehadirannya sudah diwakili oleh personel kesehatan lainnya.

#### 4.2.2.2 Kementerian/Instansi Lain.

Wawancara yang dilakukan kepada kementerian/instansi non pertahanan/militer ditujukan untuk mendapatkan keterangan lebih lanjut tentang sinergitas kelembagaan dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan yang melibatkan institusinya.

Hasil wawancara terhadap Asdep Koor Kerma ASEAN didapatkan keterangan sebagai berikut :

Kemenko Polhukam adalah kementerian yang bertugas untuk melakukan sinkronisasi, harmonisasi dan koordinasi kebijakan yang dihasilkan oleh Kementerian dan Lembaga yang tergabung dalam bidang politik, hukum dan keamanan. Kemenko Polhukam tidak menangani secara khusus masalah pertahanan, sehingga tidak bisa menggantikan peran dari Dewan Pertahanan Nasional.

Terkait dalam hal sinkronisasi kebijakan, Kemenko Polhukam juga telah berupaya mengupayakan terbitnya satu mata anggaran yang memungkinkan penyiapan kementerian teknis dalam rangka

menghadapi keketuaan Indonesia di ASEAN pada tahun 2023. Sesuai dengan fungsinya, Kemenko Polhukam telah memulai koordinasi sejak awal agar masing-masing kementerian/lembaga dapat menyusun suatu kebijakan yang tepat dalam rangka menghadapi kegiatan dimaksud.

Bapak Zulkifli Lubis sekali lagi menekankan tentang tugas dari Kemenko Polhukam, yang tidak sama dan menggantikan tugas dari Dewan Pertahanan Nasional. Dalam rangka memperoleh sinergitas dalam implementasi kebijakan kerja sama di ASEAN, Kemenko Polhukam telah melaksanakan tugas sesuai dengan fungsinya dalam melakukan sinkronisasi, harmonisasi dan koordinasi kebijakan dari kementerian/ lembaga teknis (Kemenko Polhukam, 2015).

Peneliti kemudian memperoleh keterangan yang relatif sama dari kementerian/lembaga lain terkait keterbatasan mereka dalam mengikuti secara utuh seluruh kegiatan forum ADMM sesuai dengan bidangnya dan kepemimpinan dalam kegiatan kerja sama pertahanan. Penyampaian berbeda, yang dikaitkan dengan pengalaman masing-masing, disampaikan informan pada saat melakukan pengendalian dalam implementasi kebijakan kerja sama internasional.

Hal ini dapat ditelusuri dari hasil wawancara yang dilakukan terhadap ibu Prabaswari dari BSSN, sebagai berikut :

BSSN memiliki keterbatasan dari segi organisasi dalam mengikut sertakan personelnya untuk terlibat dalam kegiatan ADMM di luar negeri, sehingga keterlibatan akan dipilih secara selektif. Kemhan diharapkan tetap menjadi pelaku utama dari setiap implementasi kebijakan kerja sama pertahanan, termasuk di bidang siber. BSSN akan memberikan masukan terkait dengan kebijakan dalam penanganan ancaman siber.

Terkait pengendalian hasil kesepakatan kerja sama, BSSN menyarankan melakukan beberapa kegiatan yang pernah dilakukan, diantaranya dengan menyelenggarakan pertemuan rutin dan juga kegiatan latihan bersama. Upaya tersebut kemudian dapat membangun komunikasi dan koordinasi yang lebih intens, sehingga memudahkan dalam melakukan pengendalian, dengan menghindari birokrasi yang panjang.

Hal ini diperlukan karena upaya untuk mengatasi ancaman siber harus dapat diatasi dalam waktu yang singkat agar kerusakan yang ditimbulkan tidak meluas, BSSN tidak saja melakukan komunikasi secara formal dengan para pejabat Kementerian dan Lembaga serta kalangan usaha, tetapi yang lebih penting adalah melakukan koordinasi yang erat dengan para personel yang bertanggung jawab dalam mengatasi ancaman siber dalam tingkat praktisi.

Hal senada juga disampaikan oleh bapak Redo Ferdiansyah dari Kemlu, yang menyampaikan sebagai berikut :

Kemlu akan secara selektif untuk terlibat dalam kegiatan terkait ADMM, oleh karena keterbatasan anggaran dan personel yang tidak mencukupi untuk dapat mengikuti secara keseluruhan. Secara teknis, Kemlu menyerahkan penyelenggaraan kegiatan kerja sama di ASEAN kepada masing-masing kementerian/lembaga sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Kemlu tidak memiliki kewenangan untuk campur tangan secara teknis, bahkan mendorong masing-masing kementerian/lembaga untuk dapat berperan sentral dalam setiap kegiatan kerja sama internasional yang dilakukan.

Kemlu tidak memiliki kewenangan dalam mengendalikan terhadap hasil capaian setiap kegiatan kerja sama internasional, akan tetapi dapat membantu untuk mengkoordinasikan dengan kementerian/lembaga lainnya agar dapat menindaklanjuti kesepakatan yang telah diambil secara bersama.

Upaya untuk melakukan sinergitas dalam implementasi kebijakan kerja sama juga disampaikan oleh Karo HOKS BNPB dan Karo KSLN Kemkes. Kedua upaya tersebut adalah dengan mengeluarkan satu aturan yang bersifat lebih mengikat.

Dalam wawancaranya Karo HOKS BNPB menyampaikan keterangan sebagai berikut :

Penanganan bencana adalah sangat penting bagi pembangunan di kawasan, oleh karena tingginya frekuensi bencana alam yang dihadapi oleh semua negara di kawasan. Bencana adalah merupakan ancaman nyata yang harus dihadapi secara bersama, bahwa untuk mendapatkan kesepakatan antar Kementerian dan Lembaga di Indonesia dalam penanganan bencana di Indonesia perlu disepakati sebuah *Standard Operating Procedure (SOP)* yang mengatur peran, fungsi dan tanggung jawab masing-masing.

Koordinasi harus terus dibangun secara melekat antara kementerian dan instansi terkait kebencanaan, sehingga tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan tugas. Kurangnya saling pengertian antar kementerian/lembaga akan menyebabkan pelaksanaan tugas yang kurang maksimal, terlebih dengan tidak adanya suatu organisasi yang dapat menyatukan kebijakan antara kementerian/lembaga.

Penyusunan SOP ini diharapkan dapat mencegah terjadinya salah pengertian dalam keikutsertaan salah satu pihak dalam suatu kegiatan. Seperti yang diamati pada saat penyelenggaraan kegiatan *the 15<sup>th</sup> ADMM Plus EWG on HADR* dengan Indonesia dan India menjadi ketua bersama. Kemhan telah mengundang BNPB untuk dapat hadir selama kegiatan dan memberikan paparan sesuai dengan rencana kerja yang telah disusun. Akan tetapi kehadiran dari perwakilan BNPB ternyata berganti dari yang terlibat dalam penyusunan rencana kerja. Akibatnya materi yang disampaikan tidak sesuai dengan yang disepakati sebelumnya. Selain itu perwakilan dari BNPB tidak mengikuti kegiatan sampai dengan selesainya kegiatan, padahal kehadirannya sangat diharapkan untuk memberikan masukan, terlebih dengan kedudukan Indonesia sebagai ketua bersama.

Sementara itu ibu Vita Tewu menyampaikan keterangan berikut ini pada saat wawancara dilakukan :

Pengalaman Kemkes dalam mengimplementasikan kerja sama internasional di bidang kesehatan adalah dengan membuat semacam aturan yang mengatur mekanisme kerja dari masing-masing bagian sesuai bentuk kerja sama yang dilakukan, melalui Keputusan Menteri Kesehatan nomor HK.02.02/Menkes/304/2016 tentang susunan keanggotaan pumpunan kegiatan (*focal point*) ASEAN bidang kesehatan (Kemkes, 2016). Dengan aturan tersebut, walaupun pengendalian dilakukan oleh masing-masing pelaku utama, Biro KSLN Kemkes tetap dapat mengikuti perkembangan yang dilakukan untuk mencapai hasil kesepakatan dalam setiap sidang kerja sama di bidang kesehatan.

Dari penyampaian para informan dari kementerian/lembaga lain dapat disimpulkan bahwa tidak diperlukan suatu organisasi yang mengkoordinasikan kegiatan kerja sama pertahanan, seperti Dewan

Pertahanan Nasional. Ditkersinhan dapat bertindak sebagai pelaku utama dalam setiap kegiatan terkait implementasi kebijakan kerja sama pertahanan.

Akan tetapi untuk mencapai hasil yang maksimal dalam melakukan pengendalian terhadap hasil kesepakatan dari implementasi kebijakan, terdapat beberapa masukan yang berdasarkan pengalaman masing-masing kementerian/lembaga dalam melakukan hal yang serupa. Masukan yang diberikan ada yang bersifat mengikat seperti SOP maupun juga Peraturan Menteri terkait, ataupun yang lebih bersifat reguler seperti penyelenggaraan pertemuan rutin dan kegiatan latihan bersama.

#### **4.2.2.3 Peneliti CSIS**

Untuk mendapatkan masukan terkait dengan sinergitas kelembagaan dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan di kawasan Asia Tenggara secara akademis, Peneliti juga mewawancarai Dr. Evan Laksmana, dengan hasil sebagai berikut :

Masih belum diperlukan suatu pembentukan organisasi yang bertugas untuk mengkoordinasikan kementerian/lembaga dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan negara. Sinergitas dapat dilakukan dengan mendayagunakan secara maksimal peran dari Kementerian koordinator dan juga kementerian-kementerian teknis, dalam hal pertahanan adalah kementerian pertahanan.

Apabila dipandang diperlukan untuk melakukan koordinasi yang lebih intens antara kementerian/lembaga, maka kementerian teknis dapat membuat organisasi yang bersifat sementara (*ad hoc*), termasuk dalam mengantisipasi keketuaan Indonesia di ASEAN pada tahun 2023. Organisasi bentukan ini diharapkan dapat mewadahi seluruh unsur yang terkait dalam kerja sama ADMM, tetapi juga melibatkan para akademisi untuk dapat memperluas wawasan dan masukan guna mendapatkan hasil yang maksimal.

Keterangan yang disampaikan oleh Dr. Evan ini sejalan dengan masukan yang disampaikan oleh informan lainnya, terutama tentang belum perlunya didirikan suatu organisasi yang berfungsi sebagai koordinator kegiatan kerja sama pertahanan. Pembentukan organisasi dapat lebih bersifat temporer apabila dibutuhkan oleh karena intensitas yang meningkat dalam suatu kurun waktu tertentu.

### **4.3 Hasil Pengolahan Data.**

Dari penelitian yang telah dilakukan, terdapat beberapa data yang menjadi pusat perhatian untuk kemudian dilakukan pengolahan lebih lanjut dengan melakukan kategorisasi secara sistematis, sebelum diberikan makna. Data-data yang menjadi pusat perhatian ini akan diuji dengan melakukan pemeriksaan keabsahan data, dengan melakukan triangulasi terhadap sumber asal data diperoleh.

#### **4.3.1 Kebijakan Kerja Sama Pertahanan dalam Membangun Keamanan Komprehensif di Kawasan Asia Tenggara.**

Guna menjawab permasalahan pertama, Peneliti mengelompokan data-data yang telah dikumpulkan menjadi dua kategori, yakni pemahaman terhadap kebijakan kerja sama pertahanan dan pemahaman terhadap keterlibatan kementerian/lembaga dalam kebijakan kerja sama pertahanan. Secara berurutan Peneliti menilai bahwa para aktor yang terlibat dalam kerja sama pertahanan harus memahami tentang kebijakan kerja sama pertahanan itu sendiri, sebelum memahami bagaimana peran dari para aktor tersebut.

##### **4.3.1.1 Pemahaman terhadap Kebijakan Kerja Sama Pertahanan.**

Kumpulan data yang terkait dengan kategori ini adalah jawaban yang diberikan oleh informan terkait pemahaman terhadap kebijakan pertahanan negara, kebijakan umum pertahanan negara dan keterkaitan antara pertahanan negara dan keamanan komprehensif di kawasan. Peneliti beranggapan bahwa tingkatan pemahaman terhadap kebijakan kerja sama pertahanan akan memberikan kesamaan persepsi dan juga penilaian terhadap tujuan yang ingin dicapai dalam melaksanakan aktifitas secara bersama.

Secara umum masing-masing informan telah memahami tentang yang dimaksud dengan kebijakan pertahanan negara berdasarkan atas pendekatan yang berbeda antara satu dengan yang lain. Seperti yang

disampaikan oleh informan dari BNPB yang menjawab berdasarkan pengalamannya sebagai anggota tim perumus RUU Kamnas, ataupun informan dari Kemkes yang mendasari jawabannya dilihat dari sudut pandang peran kesehatan. Akan tetapi bahwa bahwa kebijakan pertahanan negara Indonesia diselenggarakan dengan keterlibatan oleh rakyat Indonesia sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing telah dipahami secara utuh oleh seluruh informan.

Akan tetapi ketika ditanyakan tentang Jakumhaneg 2020-2024, hampir seluruh informan belum memahami secara mendalam menurut penilaian peneliti, terutama terkait dengan penyelenggaraan pertahanan nirmiliter yang menempatkan kementerian/lembaga non pertahanan/militer sebagai garda terdepan. Lingkup pemahaman dari sebagian besar informan bahwa penyelenggara dari pertahanan adalah Kemhan dan TNI dengan dibantu oleh unsur lainnya. Kurangnya pemahaman dari Jakumhaneg 2020-2024 lebih banyak disebabkan oleh kurangnya sosialisasi, dimana hal ini diperkuat oleh pernyataan dari Dirjakstrahan tentang belum diselenggarakannya sosialisasi terkait Jakumhaneg 2020-2024 setelah diundangkan.

Untuk kemudian ketika menjawab pertanyaan seputar keterkaitan antara kebijakan pertahanan negara dengan upaya membangun keamanan komprehensif di kawasan, seluruh informan menyadari bahwa terdapat keterkaitan yang sangat erat dan saling bergantung satu sama lain. Hal ini didasari oleh pengalaman dari masing-masing informan yang pernah terlibat dalam penyelenggaraan kerja sama di kawasan sesuai dengan bidangnya masing-masing.

#### **4.3.1.2 Pemahaman terhadap Keterlibatan Kementerian/Lembaga dalam Kerja Sama Pertahanan.**

Sementara untuk kategori yang kedua dalam menjawab permasalahan pertama, Peneliti menjadikan pemahaman terhadap

keterlibatan dari kementerian/lembaga dalam kebijakan kerja sama pertahanan, terutama dalam keterkaitannya dengan tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing. Pemahaman terhadap keterlibatan ini akan memudahkan dalam melakukan upaya bersama untuk pencapaian tujuan, oleh karena masing-masing aktor yang terlibat akan mengetahui sampai seberapa jauh peranannya dalam kebijakan kerja sama pertahanan.

Dari data yang dapat dikumpulkan, sebagian besar responden telah mengetahui tentang adanya saling ketergantungan, atau interdependensi antara keamanan nasional dan keamanan kawasan yang komprehensif. Hal ini disebabkan adanya kesamaan pengalaman dalam keterlibatan melakukan kerja sama di kawasan sesuai dengan bidangnya, seperti BNPB yang terlibat dalam kerja sama penanggulangan bencana dalam forum ACDM, atau BSSN dalam kerja sama keamanan siber dalam lingkup ARF. Akan tetapi hanya sebagian yang mengetahui bahwa terdapat kerja sama pertahanan dalam forum ADMM, dengan Ditkersinhan Ditjen Strahan sebagai pelaku utama. Terdapat penyampaian dari Informan yang mempertanyakan seberapa jauh ADMM telah berkiprah dan ruang lingkup pembicaraan dalam setiap kegiatannya.

Disatu pihak, Ditkersinhan Ditjen Strahan Kemhan, selaku pelaku utama ADMM tidak terlalu banyak melibatkan kementerian/lembaga diluar pertahanan dan militer. Hal ini tidak saja diketahui berdasarkan penyampaian dari beberapa informan yang menyampaikan tidak mendapat ajakan untuk terlibat, bahkan salah satu informan menyatakan keluhan terkait dengan ketidak terlibatan unitnya. Data ini kemudian diperkuat pada saat pembicaraan tentang pembentukan forum kerja sama ancaman siber yang tidak dihadiri oleh BSSN selaku lembaga yang mempunyai tanggung jawab dalam penyusunan kebijaksanaan ancaman siber nasional, seyogyanya terlibat dalam setiap penyusunan kebijakan di bidang siber.

Kurangnya pemahaman terhadap keterlibatan organisasinya dalam kerja sama pertahanan, juga menyebabkan adanya kehadiran yang kurang

maksimal dari satu aktor dalam suatu kegiatan yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya. Seperti pengiriman personel yang kurang kapabel, ataupun berupaya untuk menghindari kehadiran dalam suatu kegiatan, seperti yang dicontohkan oleh BNPB dalam kegiatan penyiapan dan penyelenggaraan ADMM *Plus* EWG on HADR.

#### **4.3.2 Sinergitas Kelembagaan dalam Implementasi Kebijakan Kerja Sama Pertahanan dalam Membangun Keamanan Komprehensif di Kawasan Asia Tenggara.**

Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan tahapan pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*) dan pengendalian (*controlling*) dalam suatu sistem manajemen, sehingga untuk menjawab permasalahan kedua, Peneliti akan mengkategorikan serangkaian data yang terkumpul menjadi dua kategori dalam melihat sinergitas kelembagaan. Kategori yang pertama adalah pengorganisasian dan pelaksanaan yang akan mengkompilasi data-data terkait dengan kesiapan organisasi dan juga mekanisme dalam implementasi kebijakan, sementara kategori kedua adalah pengendalian atas hasil yang telah dicapai dari implementasi kebijakan kerja sama pertahanan yang dilakukan.

##### **4.3.2.1 Pengorganisasian dan Pelaksanaan Implementasi Kebijakan Kerja Sama Pertahanan.**

Sejumlah data terkumpul membahas tentang bagaimana pengorganisasian dalam implementasi kebijakan. Ditkersinhan Kemhan selaku pelaku utama implementasi kebijakan kerja sama pertahanan yang mengutarakan kendala yang dialami ketika terjadi keterbatasan dalam organisasinya. Tidak saja dilihat dari segi kuantitas personel, tetapi juga kualitas tertentu yang diharapkan dimiliki oleh para personel yang akan mengawaki organisasinya. Hal ini dikarenakan frekuensi kegiatan yang sangat tinggi dan juga semakin berkembang dan meluasnya topik pembicaraan yang dibahas dalam ADMM, sehingga mengharuskan adanya keterlibatan dari banyak kementerian/lembaga terkait.

Keterbatasan anggaran juga menjadi perhatian dalam implementasi kebijakan kerja sama, hal ini tidak saja di ungkapkan oleh informan dari Kemhan, tetapi juga informan kementerian/lembaga lain. Kemlu, Kemkes, BSSN, BNPB dan juga Kemenko Polhukam telah mengungkapkan dilakukannya sistem seleksi terkait keterlibatan personelnnya, terutama apabila akan diberangkatkan ke luar negeri. Hal ini menjadi kontradiktif ketika Informan Ditkersinhan Kemhan mengungkapkan bahwa akan meningkatkan peran serta dari Indonesia pada ADMM, sebagai wujud kepemimpinan Indonesia di ASEAN.

Sementara terkait dengan kepemimpinan pada pelaksanaan implementasi kebijakan, seluruh informan menyepakati bahwa Kemhan harus menjadi koordinator utama dalam setiap kegiatan kerja sama pertahanan, dengan kementerian/lembaga lainnya akan mendukung dan memberikan masukan terhadap posisi Indonesia sesuai dengan lingkup tugasnya masing-masing. Kedudukan Kemhan yang setara dengan kementerian/lembaga lainnya, tidak menjadikan pembentukan satu organisasi koordinator sebagai syarat utama untuk memperoleh sinergitas. Penyempurnaan terhadap mekanisme kerja, maupun pembentukan organisasi yang bersifat temporer, justru dijadikan sebagai pilihan bagi sebagian besar informan.

#### **4.3.2.2 Pengendalian atas hasil Implementasi Kebijakan Kerja Sama Pertahanan.**

Implementasi kebijakan juga berkaitan dengan bagaimana hasil-hasil yang dicapai dalam kerja sama pertahanan dapat dikendalikan untuk memperoleh hasil yang dapat ditindaklanjuti oleh masing-masing bagian. Informan dari Kemlu maupun Kemenko Polhukam secara gamblang menyatakan, bahwa instansi mereka tidak dalam kedudukan yang dapat mengendalikan kementerian/lembaga lainnya. Akan tetapi mereka berada dalam kapasitas untuk dapat membantu dalam mendorong kementerian/lembaga lain untuk menyelesaikan hasil kesepakatan dari suatu kerja sama pertahanan.

Informan dari BNPB menyampaikan perlunya penyusunan suatu SOP yang tidak saja diperlukan pada saat pelaksanaan kegiatan, tetapi juga dapat membantu dalam mengendalikan hasil akhir. Sementara itu Informan Kemkes menyampaikan tentang perlunya untuk membuat suatu aturan yang bersifat lebih memaksa secara internal kelembagaan untuk menindaklanjuti hasil pencapaian dari kerja sama pertahanan. Berdasarkan hasil studi pustaka yang dilakukan, kedua bentuk yang disampaikan oleh informan belum dimiliki oleh Kemhan, proses pengendalian atas hasil disandarkan kepada personel masing-masing kementerian/lembaga yang terlibat dalam kegiatan kerja sama pertahanan.

Sementara informan dari BSSN menyampaikan upaya BSSN dapat memantau berbagai implementasi kebijakan yang dilakukan dengan menyelenggarakan rapat periodik secara rutin. Tidak saja dapat dimanfaatkan untuk menelusuri hasil-hasil kerja sama yang harus ditindaklanjuti, tetapi juga dapat dimanfaatkan untuk mempersiapkan dalam kegiatan kerja sama berikutnya di masa mendatang. Kegiatan tersebut juga dikombinasikan dengan kegiatan latihan bersama, yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kemampuan personel dan menjalin komunikasi yang lebih erat antar personel di instansi yang berbeda.

#### **4.4 Analisis Data.**

Setelah data yang tersedia telah diolah melalui pengkategorian yang tersistematisir, Peneliti kemudian melakukan analisa terhadap data yang disajikan. Analisa yang dilakukan Peneliti bermaksud untuk memberikan makna yang sesuai guna menjawab permasalahan yang diteliti.

##### **4.4.1 Kebijakan Kerja Sama Pertahanan dalam Membangun Keamanan Komprehensif di Kawasan Asia Tenggara.**

###### **4.4.1.1 Pemahaman terhadap Kebijakan Kerja Sama Pertahanan.**

Berdasarkan data yang dikumpulkan dapat terlihat bahwa terdapat perbedaan pemahaman dari kebijakan pertahanan negara, yang masing-

masing didasarkan kepada hal-hal yang didasarkan kepada pengalaman hidup dan juga ruanglingkup penugasan. Perbedaan pemahaman ini untuk kemudian menimbulkan perbedaan persepsi tentang bagaimana peran yang harus diemban dari masing-masing kelembagaan untuk berpartisipasi dalam pertahanan negara. Dikumandangkannya Jakumhaneg 2020-2024 oleh Presiden RI pada bulan Januari 2021 seharusnya dapat menyatukan perbedaan pemahaman yang terjadi, terutama untuk mengetahui kedudukan seluruh kelembagaan dalam mengambil peran guna pertahanan negara. Akan tetapi hal ini tidak terwujud ketika Jakumhaneg 2020-2024 belum tersosialisasi secara meluas, termasuk pada sebagian besar kementerian/lembaga yang terlibat dengan pertahanan negara.

Perbedaan pemahaman terhadap kebijakan pertahanan negara, secara otomatis menjadikan perbedaan persepsi terkait kebijakan kerja sama pertahanan. Walaupun setiap lembaga menyadari bahwa dilakukannya kerja sama sektoral di kawasan akan berdampak secara langsung terhadap keamanan nasional sesuai bidangnya, akan tetapi belum dapat mengkaitkan hal tersebut berkaitan dengan kebijakan pertahanan negara, yang pada akhirnya akan mewujudkan keamanan yang komprehensif di kawasan Asia Tenggara.

#### **4.4.1.2 Pemahaman terhadap Keterlibatan Kementerian/Lembaga dalam Kerja Sama Pertahanan.**

Kurangnya pemahaman terhadap kebijakan pertahanan negara, menyebabkan kurangnya pemahaman terhadap peran kelembagaan dalam kebijakan kerja sama pertahanan. Walaupun ada yang telah memahami kedudukannya, akan tetapi belum dapat berperan secara maksimal melalui partisipasi dan kehadirannya. Bagi yang belum memahami, masih beranggapan bahwa keterlibatannya adalah secara tidak langsung.

Kurangnya pemahaman terhadap peran dari masing-masing lembaga juga berakibat terhadap kurangnya pemahaman tentang sampai seberapa jauh suatu kementerian/lembaga dapat dilibatkan dalam kerja

sama pertahanan. Sehingga terdapat anggapan bahwa peran kelembagaan dapat diambil alih oleh satu unit kerja yang memiliki profesi ataupun keahlian yang sama. Kurangnya pemahaman terhadap keterlibatan kementerian/lembaga juga berakibat timbulnya kesan seolah-olah adanya kelembagaan yang lebih superior dibandingkan yang lain, sehingga dianggap ikut campur terlalu mendalam, ataupun beranggapan bahwa hal tersebut tidaklah penting.

#### **4.4.2 Sinergitas Kelembagaan dalam Implementasi Kebijakan Kerja Sama Pertahanan dalam Membangun Keamanan Komprehensif di Kawasan Asia Tenggara.**

##### **4.4.2.1 Pengorganisasian dan Pelaksanaan Implementasi Kebijakan Kerja Sama Pertahanan.**

Dalam rangka melakukan sinergitas dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan, seluruh informan menyatakan belum diperlukan suatu organisasi bersifat permanen yang dapat mengkoordinir kelembagaan secara keseluruhan. Mereka para informan lebih mengusulkan untuk lebih mendayagunakan organisasi yang telah ada saat ini, dengan dukungan personel dan anggaran yang sesuai dengan kebutuhan. Walaupun diperlukan, suatu organisasi yang bersifat sementara telah dapat mencukupi.

Sementara itu, kedudukan Ditkersinhan Ditjen Strahan Kemhan selaku koordinator dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan disepakati oleh para informan untuk tetap dalam kedudukannya sebagai pelaku utama. Kementerian dan Lembaga yang terkait dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan akan memberikan masukan perihal posisi Indonesia dalam setiap isu yang diperbincangkan dan juga memberikan dukungan sesuai tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing.

#### **4.4.2.2 Pengendalian atas hasil Implementasi Kebijakan Kerja Sama Pertahanan.**

Pengendalian atas hasil yang telah disepakati dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan tidak dapat diserahkan kepada instansi lainnya, selain merupakan tugas dari Dirkesinhan Ditjen Strahan Kemhan. Terlebih dengan belum terbentuknya Dewan Pertahanan Nasional, Kemlu maupun Kemenko Polhukam tidak dapat melakukan kegiatan pengendalian, kecuali dalam kapasitas membantu untuk mendorong tindak lanjut kelembagaan.

Berbagai alternatif dapat dilakukan untuk mengendalikan hasil-hasil yang dicapai, sehingga tindak lanjut dapat dilakukan secara tepat. Upaya untuk meningkatkan komunikasi, terutama pada unsur staf kelembagaan yang terkait dengan implementasi kebijakan kerja sama pertahanan harus diupayakan, sehingga koordinasi dapat berjalan dengan baik dan tidak terkendala pada birokrasi yang panjang.

#### **4.5 Interpretasi Data.**

Berdasarkan hasil analisa terhadap data yang tersaji, kemudian digabungkan dengan beberapa kriteria untuk mendapatkan jawaban guna membangun sinergitas kelembagaan dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan. Serangkaian jawaban nantinya diperlukan untuk menjawab pertanyaan penelitian sesuai dengan kategori data yang telah diolah dan dianalisa.

##### **4.5.1 Kebijakan Kerja Sama Pertahanan dalam Membangun Keamanan Komprehensif di Kawasan Asia Tenggara.**

###### **4.5.1.1 Pemahaman terhadap Kebijakan Kerja Sama Pertahanan.**

Penelitian lebih lanjut perlu diarahkan untuk mendapatkan jawaban dalam menghasilkan pemahaman yang seragam tentang kebijakan pertahanan negara, dengan kebijakan kerja sama pertahanan merupakan bagian daripadanya. Model sosialisasi yang tepat perlu dibangun, terutama

untuk mengatasi kendala yang ada. Kesamaan tujuan dalam kebijakan pertahanan negara pada akhirnya akan mewujudkan suatu keamanan komprehensif di kawasan Asia Tenggara.

#### **4.5.1.2 Pemahaman terhadap Keterlibatan Kementerian/Lembaga dalam Kerja Sama Pertahanan.**

Suatu model yang tepat untuk meningkatkan pemahaman terhadap keterlibatan kementerian/lembaga dalam kerja sama pertahanan perlu di telaah lebih lanjut. Kesepahaman tidak saja ditujukan kepada seluruh kementerian/lembaga yang terlibat dalam kerja sama pertahanan, tapi juga diarahkan kepada Kemhan yang bertugas untuk menyelenggarakan kerja sama pertahanan di kawasan.

#### **4.5.2 Sinergitas Kelembagaan dalam Implementasi Kebijakan Kerja Sama Pertahanan dalam Membangun Keamanan Komprehensif di Kawasan Asia Tenggara.**

##### **4.5.2.1 Pengorganisasian dan Pelaksanaan Implementasi Kebijakan Kerja Sama Pertahanan.**

Penelitian kemudian diarahkan untuk menghasilkan suatu model organisasi yang tepat, dengan Ditkersinhan Ditjen Strahan selaku pelaku utama dari implementasi kebijakan kerja sama pertahanan. Model organisasi tersebut nantinya dapat menjawab upaya untuk melakukan sinergitas kelembagaan dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan.

##### **4.5.2.2 Pengendalian atas hasil Implementasi Kebijakan Kerja Sama Pertahanan.**

Penelitian selanjutnya adalah diarahkan untuk mencari suatu model yang tepat agar dapat melakukan pengendalian terhadap hasil-hasil yang telah dicapai dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan. Model yang diusulkan nantinya juga dapat berisi sejumlah upaya untuk dapat melakukan pengendalian yang lebih bersifat mengikat dalam bentuk aturan.

## **4.6 Pembahasan.**

### **4.6.1 Hasil Penelitian.**

#### **4.6.1.1 Pengumpulan Data.**

Pengumpulan data yang dilakukan selama penelitian menggunakan tiga macam teknik pengumpulan data, wawancara, observasi dan studi pustaka. Wawancara yang dilakukan dibagi dalam dua bagian dalam rangka menjawab dua rumusan permasalahan, yang pertama adalah terkait dengan permasalahan kebijakan kerja sama pertahanan, sementara pada bagian kedua untuk menjawab permasalahan sinergitas kelembagaan dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan. Wawancara dilakukan kepada para pejabat di lingkungan Kementerian Pertahanan, Kementerian dan Lembaga non-pertahanan/militer dan juga akademis, melalui pedoman wawancara yang telah disampaikan sebelumnya. Untuk observasi dilakukan terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam lingkup forum ADMM, terutamanya yang terkait dengan tiga fokus perhatian, yakni penanganan pandemi Covid-19, penanganan bencana alam dan penanganan terhadap ancaman keamanan siber. Sementara itu studi pustaka yang dilakukan adalah menelusuri berbagai dokumen dari hasil rapat ataupun kegiatan yang diobservasi, serta beberapa referensi yang disampaikan oleh para Nara Sumber pada saat wawancara.

#### **4.6.1.2 Pengolahan Data.**

Dari data-data yang dikumpulkan, terdapat sekumpulan data yang menarik perhatian untuk kemudian dikategorikan kedalam dua kelompok dari setiap permasalahan, yang masing-masing telah diperiksa keabsahan datanya dengan menggunakan teknik triangulasi terhadap sumber data. Pada permasalahan terkait kebijakan kerja sama pertahanan, dikelompokkan menjadi pemahaman terhadap kebijakan kerja sama pertahanan dan pemahaman terhadap keterlibatan kementerian lembaga dalam kerja sama pertahanan. Sementara pada permasalahan terkait

sinergitas kelembagaan dalam implementasi kebijakan, dikelompokkan menjadi pengorganisasian dan pelaksanaan implementasi kebijakan kerja sama pertahanan, serta pengendalian atas hasil implementasi kebijakan kerja sama pertahanan.

#### **4.6.1.3 Analisis Data.**

Masing-masing data yang menjadi pusat perhatian dan telah dikelompokkan untuk kemudian dilakukan analisa untuk mendapatkan pemahaman mendalam, serta mendapatkan makna yang mendalam dan juga realitas sosial dari para narasumber terhadap obyek penelitian. Pada permasalahan pertama, hasil analisis data menunjukkan perlunya sosialisasi kebijakan kerja sama pertahanan untuk memperoleh kesamaan tujuan dari kepentingan masing-masing Kementerian dan Lembaga yang beragam. Sementara pada permasalahan kedua, hasil analisis data menunjukkan perlunya pengorganisasian maupun pengendalian yang dapat menjamin koordinasi usaha maupun komunikasi yang intens dari seluruh Kementerian dan Lembaga yang terlibat dalam kerja sama pertahanan

#### **4.6.1.4 Interpretasi Data.**

Data-data yang telah dilakukan pendalaman dan mendapatkan makna didalamnya untuk kemudian digabungkan untuk dapat mencari jawaban dari permasalahan yang ada. Pada permasalahan pertama diarahkan untuk bagaimana dapat menyatukan tujuan yang ingin dicapai dalam kebijakan kerja sama pertahanan. Sementara pada permasalahan kedua adalah mengupayakan untuk dapat melakukan koordinasi usaha mulai dari awal dan melakukan komunikasi yang intens dari para aktor yang terlibat dalam kerja sama pertahanan, dalam hal ini adalah perwakilan dari Kementerian dan Lembaga.

#### **4.6.2 Kebijakan Kerja Sama Pertahanan dalam Membangun Keamanan Komprehensif di Kawasan Asia Tenggara.**

Dari hasil data penelitian yang telah diinterpretasikan, Peneliti kemudian akan mengulas secara komprehensif berbagai temuan yang terkait dengan kebijakan kerja sama pertahanan dalam membangun keamanan komprehensif di kawasan Asia Tenggara. Pembahasan akan dilakukan dengan memadukan seluruh data penelitian yang telah disajikan dengan analisa yang didasarkan kepada teori yang digunakan oleh Peneliti, dalam hal ini adalah teori tentang kebijakan publik. Berdasarkan teori kebijakan publik yang dikemukakan oleh Budi Winarno (2012) dan Riant Nugroho (Nugroho, 2012), yang kemudian disintesis oleh peneliti, adalah suatu pedoman yang ditetapkan oleh pejabat satu badan pemerintah berupa serangkaian arah tindakan agar mendapatkan respon dari khalayak yang sesuai dalam rangka pencapaian suatu tujuan tertentu secara bersama.

Sintesa dari kebijakan publik ini kemudian memuat beberapa hal jika dihubungkan dengan pertanyaan penelitian, khususnya terkait dengan kebijakan kerja sama pertahanan dalam membangun keamanan komprehensif di kawasan Asia Tenggara. *Pertama*, untuk mendapatkan respon yang sesuai, maka diperlukan pemahaman yang sama tentang kebijakan kerja sama pertahanan, sehingga selanjutnya semua pihak dapat melakukan tindakan secara bersama untuk mencapai tujuan yang diharapkan. *Kedua*, agar tindakan yang dilakukan dapat dilakukan secara bersama maka juga diperlukan saling pemahaman keterlibatan dari semua pihak dalam kebijakan kerja sama pertahanan.

##### **4.6.2.1 Pemahaman terhadap Kebijakan Kerja Sama Pertahanan.**

Domain dari kebijakan publik dapat dilihat dari ruang lingkup aktifitas yang dijalankan oleh pemerintah, termasuk diantaranya adalah masalah pertahanan negara, maupun masalah hubungan luar negeri. Kebijakan

kerja sama pertahanan merupakan bentuk kebijakan yang menyangkut kepada dua area kebijakan publik yang disebutkan, sehingga dapat dikatakan kebijakan kerja sama pertahanan adalah merupakan bagian dari kebijakan publik. Atau dengan kata lain, kebijakan kerja sama pertahanan adalah pedoman yang ditetapkan oleh Presiden RI yang berisikan serangkaian arah tindakan yang harus dilaksanakan oleh Kementerian Pertahanan bersama dengan kementerian/lembaga lain dalam rangka melaksanakan kegiatan kerja sama di bidang pertahanan.

Isi dari kebijakan kerja sama pertahanan dapat ditelusuri dari kebijakan pertahanan negara, dalam hal ini adalah Jakumhaneg 2020-2024, sebagai bagian dari pembangunan kemampuan pertahanan negara dalam hal kerja sama internasional. Telah ditetapkannya kebijakan kerja sama pertahanan dalam Jakumhaneg 2020-2024 sejalan dengan yang disampaikan oleh Dirjakstrahan Kemhan pada saat dilaksanakan wawancara. Terdapat tujuh rangkaian tindakan yang harus dilakukan oleh pihak yang terkait dalam kerja sama pertahanan, dengan dua diantaranya menyampaikan perlunya untuk menjaga dan meningkatkan keamanan di kawasan Asia Tenggara guna memperkuat keamanan negara (Presiden RI, 2021). Hal ini sejalan dengan teori keamanan internasional yang digunakan oleh peneliti, bahwa terdapat saling ketergantungan antara keamanan suatu negara dengan keamanan kawasan negara tersebut berlokasi, bahwa keamanan nasional Indonesia tidak bisa dilepaskan dari terciptanya keamanan kawasan. Pernyataan ini juga selaras dengan apa yang diteliti oleh Devindra Oktaviano (Oktaviano et al., 2020), bahwa Indonesia berupaya memanfaatkan ASEAN sebagai wujud peran aktifnya dalam membangun keamanan di kawasan melalui prakarsa *The ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* (AOIP). Bahwa kebijakan kerja sama pertahanan Indonesia perlu terus dikembangkan dan di implemmentasikan secara maksimal untuk membentuk keamanan di kawasan, oleh karena stabilitas keamanan kawasan akan mempengaruhi stabilitas keamanan nasional.

Dalam teori keamanan internasional juga disebutkan bahwa negara-negara yang berada dalam kawasan berupaya untuk membangun kesamaan persepsi terhadap berbagai bentuk ancaman yang dihadapi, termasuk ancaman yang bersifat non-militer, untuk kemudian selaras menyelaraskan menghadapinya secara bersama. Hal ini sejalan dengan berbagai data yang diperoleh dari hasil wawancara terhadap informan dari kementerian/lembaga lain, maupun dari observasi yang dilakukan bahwa negara-negara di kawasan Asia Tenggara melakukan berbagai bentuk kerja sama di berbagai bidang dan terus berupaya mengembangkan kerja sama yang telah ada sejalan dengan bentuk ancaman yang terus berkembang. Pada saat penelitian dilakukan, ancaman yang paling besar yang dirasakan bersama oleh negara-negara di kawasan pada saat ini adalah ancaman terhadap kesehatan masyarakat (*public health*) yang membatasi pergerakan dari sebagian masyarakat. Pembatasan pergerakan juga menimbulkan peningkatan penggunaan siber untuk memenuhi hampir seluruh kebutuhan, yang kemudian juga membuka semakin besarnya ancaman terhadap keamanan siber. Sementara itu, oleh karena kawasan Asia Tenggara berada di wilayah yang rawan bencana, maka penanganan bencana, terutama pada saat pandemi Covid-19, tetap menjadi fokus perhatian dari kerja sama pertahanan yang diselenggarakan.

Apa yang diamati dan dianalisa oleh Peneliti berdasarkan wawancara kepada para praktisi kerja sama pertahanan, maupun hasil pengamatan yang dilakukan, adalah sesuai dengan apa yang diamati oleh para akademisi. Para akademisi berkeyakinan bahwa upaya untuk membangun keamanan di kawasan Asia Tenggara tidak saja dilakukan dengan berupaya menyamakan persepsi dengan membentuk suatu masyarakat bersama, tetapi juga mengembangkan suatu konsep keamanan yang tidak saja bersandar pada kekuatan militer tetapi juga dikembangkan secara bersama dengan bidang lainnya dalam satu kesatuan secara komprehensif. Pembentukan masyarakat bersama

diwujudkan melalui pembentukan tiga pilar masyarakat ASEAN dan keamanan yang komprehensif dinyatakan juga melalui AOIP.

Dari analisa yang dilakukan dapat dinyatakan bahwa telah terjadi kesamaan persepsi dari semua informan terhadap pentingnya untuk membangun kerja sama yang menyangkut berbagai bidang dengan negara-negara lainnya yang ada di kawasan. Akan tetapi dari serangkaian wawancara yang dilakukan tidak diperoleh pemahaman yang seragam, selain berdasarkan pendapat yang diperoleh berdasarkan pengalaman dan tugas dan fungsi kementerian/lembaga dalam bidang yang berbeda. Para Informan tidak menyadari bahwa apa yang dilakukan adalah juga dalam rangka membangun suatu keamanan di kawasan yang dapat menunjang bagi pertahanan dan keamanan nasional.

Kesamaan pemahaman seharusnya dapat diperoleh apabila menelusuri Jakumhaneg 2020-2024, tidak saja keterkaitan antara kebijakan pertahanan negara dengan kebijakan kerja sama pertahanan, tetapi juga terkait dengan pentingnya untuk membangun keamanan di kawasan. Akan tetapi hal ini untuk kemudian menjadi ambivalen, ketika para informan dari kementerian/lembaga lain belum mengetahui tentang keberadaan dari Jakumhaneg dimaksud. Kebutuhan akan sosialisasi dari Jakumhaneg seketika mengemuka ketika para informan tersebut menyatakan perlunya hal dimaksud. Kegiatan sosialisasi dari Jakumhaneg 2020-2024 menjadi keniscayaan yang harus dilakukan. Ketika Dirjakstrahan Kemhan, selaku institusi yang mempunyai tanggung jawab dalam penyusunan kebijakan strategis pertahanan dengan Jakumhaneg termasuk didalamnya, juga berencana untuk melakukan kegiatan sosialisasi seiring dengan penetapan kebijakan tersebut.

Keterbatasan sebagai dampak dari situasi pandemi Covid-19 yang menjadi kendala ketika program sosialisasi yang direncanakan tidak terselenggara, seharusnya bukan merupakan penghalang. Kegiatan sosialisasi harus tetap terselenggara, untuk menyebarluaskan pemahaman

terhadap kebijakan pertahanan negara, dengan kebijakan kerja sama pertahanan menjadi bagian daripadanya. Pemahaman yang sama dan seragam secara meluas ini akan menjadikan seluruh kementerian/lembaga yang terlibat dalam kerja sama pertahanan akan secara jelas menangkap apa yang menjadi tujuan dari kebijakan yang dikeluarkan. Setelah mendapatkan pemahaman yang sama, diharapkan dapat dihasilkan respon yang selaras dari kementerian/lembaga yang terlibat dalam kerja sama pertahanan guna membangun keamanan komprehensif di kawasan.

Jakumhaneg 2020-2024 yang ditetapkan oleh Presiden pada bulan Januari 2021 telah mencantumkan serangkaian kebijakan kerja sama yang harus diselenggarakan, diantaranya adalah membangun keamanan di kawasan secara komprehensif. Sosialisasi sangat diperlukan untuk dapat disampaikan kepada seluruh masyarakat secara luas, termasuk kepada kementerian/lembaga yang terlibat, agar terdapat pemahaman yang sama guna menghasilkan respon yang tepat. Adanya pembatasan kegiatan seiring dengan penanganan pandemi Covid-19, seharusnya bukan menjadi kendala yang berarti. Kementerian Pertahanan yang bertanggung jawab dalam urusan pertahanan perlu mempertimbangkan berbagai upaya untuk melakukan sosialisasi tentang Jakumhaneg 2020-2024. Sosialisasi dilakukan dalam bentuk utuh secara keseluruhan, ataupun secara parsial hanya menyangkut ke bagian tertentu saja, contohnya hanya terkait dengan kebijakan pembangunan kerja sama internasional.

#### **4.6.2.2 Pemahaman terhadap Keterlibatan Kementerian/Lembaga dalam Kerja Sama Pertahanan.**

Kebijakan pertahanan negara yang dituangkan dalam Jakumhaneg 2020-2024, adalah merupakan bahagian dari penerapan strategi perang semesta yang telah digunakan oleh bangsa Indonesia sejak masa awal kemerdekaan. Dalam konsep strategi perang semesta yang digunakan untuk melakukan penelitian mempunyai tiga ciri yang melekat, yakni kerakyatan, kesemestaan dan kewilayahan. Ketiga ciri ini yang kemudian

menjadi ciri dari Jakumhaneg 2020-2024, dengan melibatkan seluruh unsur dan komponen masyarakat Indonesia, secara menyeluruh dan terbagi sesuai dengan fungsi dan peranannya masing-masing. Didalamnya terdapat juga pedoman bagaimana pelibatan dari Kementerian dan Lembaga non-pertahanan/militer dalam melakukan pertahanan nirmiliter, bahkan beberapa diantaranya menjadi unsur utama dalam menghadapi ancaman non-militer.

Seperti yang disampaikan oleh Dirjakstrahan Kemhan, bahwa untuk pertama kalinya dalam Jakumhaneg 2020-2024 mencantumkan secara jelas keterlibatan dari kementerian/ lembaga non-pertahanan/militer dalam pertahanan negara. Hal ini sebagai upaya untuk memberikan informasi secara luas dalam rangka memperjelas peran dan kedudukan masing-masing, agar selanjutnya dapat bekerja bersama secara komprehensif untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Selain itu hal ini juga secara konkrit menyatakan bahwa pertahanan negara bukan lagi menjadi urusan kementerian pertahanan semata, tetapi terdapat keterlibatan kementerian/ lembaga lainnya. Demikian juga dengan kebijakan kerja sama pertahanan, ketika terdapat materi ataupun bentuk kerja sama yang menyangkut kepada tugas dan fungsi kementerian/ lembaga terkait, maka keterlibatan mereka amat sangat diharapkan untuk menghasilkan hasil yang optimal dengan kepentingan yang menyatu.

Pemahaman terhadap peran dan kedudukan kelembagaan adalah merupakan salah satu prasyarat untuk dapat melakukan kerja sama dalam rangka pencapaian tujuan yang ditetapkan. Demikian juga dalam melakukan kerja sama pertahanan, pemahaman yang baik akan memudahkan dalam melakukan pelibatan secara semesta tapi disesuaikan dengan ruang lingkup tugas dari masing-masing lembaga. Pemahaman yang minim akan menyebabkan tidak terlibatnya kelembagaan yang memiliki kedudukan penting untuk pencapaian tujuan secara optimal.

Hal inilah yang terjadi ketika tidak dilibatkannya BSSN dalam proses penetapan forum kerja sama di bidang siber dalam lingkup ADMM. Masih terbatasnya pemahaman ini lebih banyak disebabkan adanya persepsi bahwa kerja sama di bidang siber sudah dapat diwadahi dengan melibatkan satuan kerja yang memiliki ruang lingkup tugas yang sama, dalam hal ini adalah satuan siber dibawah kementerian pertahanan dan TNI. Hal ini sesuai dengan wawancara yang dilakukan dengan ibu Prabaswari, informan dari BSSN yang menginformasikan bahwa lembaganya tidak dilibatkan dalam proses penetapan kerja sama bidang siber, padahal terdapat butir-butir kesepakatan yang perlu ditelaah lebih jauh karena terkait kebijakan dalam penanganan ancaman siber secara nasional.

Pemahaman yang kurang dari peran dan kedudukan kelembagaan jugalah yang kemudian mengakibatkan terjadinya misintepretasi terhadap intervensi dari kementerian luar negeri dalam proses penyusunan kebijakan kerja sama pertahanan. Seperti yang disampaikan oleh bapak Redo Ferdiansyah, informan yang menyampaikan tugas dari kemlu untuk melakukan sinkronisasi terhadap seluruh kebijakan terkait hubungan luar negeri yang dilakukan oleh kementerian/lembaga teknis lainnya, termasuk di bidang pertahanan. Penelusuran lebih lanjut yang dilakukan terhadap Peraturan Presiden nomor 116 tahun 2020 tentang Kementerian Luar Negeri, pada pasal 5 butir c dinyatakan bahwa Kemlu salah satunya dapat memberikan rekomendasi terhadap strategi kebijakan di bidang penyelenggaraan hubungan luar negeri dan politik luar negeri (Presiden RI, 2020). Kurangnya pemahaman terhadap tugas masing-masing lembaga, yang kemudian ketika Kemlu memberikan intervensi, terkadang dianggap terlalu dalam dan tidak mempertimbangkan persepsi dari sudut pandang kementerian teknis terhadap pencapaian suatu tujuan tertentu.

Upaya untuk memahami peran dan kedudukan kelembagaan harus dilakukan dalam berbagai arah untuk menghindari pelibatan kelembagaan yang tidak maksimal. Selain Sosialisasi terhadap tujuan yang ingin dicapai

perlu disampaikan secara jelas peran dari masing-masing kelembagaan, sehingga satu lembaga yang terlibat akan terlibat dalam kerja sama yang maksimal dalam pencapaiannya. Sosialisasi juga dapat bermanfaat untuk mengeliminir adanya kecenderungan ego sektoral dari satu kementerian/lembaga yang merasa lebih berhak, ataupun lebih memiliki kemampuan dalam suatu bidang. Pengiriman personel yang tidak kapabel yang dilakukan oleh BNPB, termasuk ketika terjadi tindakan meninggalkan tempat pertemuan pada saat kehadirannya dibutuhkan, adalah merupakan akibat yang terjadi ketika keterlibatan kelembagaan dalam suatu kerja sama tidak disampaikan secara jelas. Kejadian tersebut dapat dianalisa adanya kemungkinan bahwa BNPB belum mendapatkan masukan yang lengkap tentang kebutuhan kapasitas personel yang dikehendaki, ataupun kedudukan pada saat pertemuan, atau kemungkinan adanya persepsi bahwa mereka bukan bagian dari kegiatan kerja sama pertahanan walaupun membicarakan mengatasi ancaman dan permasalahan yang terjadi dalam penanganan bencana.

Berdasarkan analisa yang telah disampaikan diatas, secara gamblang telah disampaikan bahwa untuk mendapatkan keterlibatan yang semesta seluruh kelembagaan sesuai dengan tugas dan fungsinya, harus didapatkan pemahaman yang timbal balik atas peran dan kedudukan masing-masing. Pemahaman timbal balik ini akan dapat menyebarluaskan tentang tujuan yang ingin dicapai dari suatu kebijakan publik, dalam hal ini adalah kebijakan kerja sama pertahanan. Sesuai dengan ciri dari konsep strategi perang semesta Indonesia, agar mencapai tujuan yang ingin dicapai dalam melakukan kebijakan di bidang pertahanan, dalam hal ini kebijakan kerja sama pertahanan, maka harus melibatkan seluruh unsur masyarakat (kerakyatan), secara bersama-sama sesuai peran dan tugasnya masing-masing (kesemestaan) dan melakukan secara terdesentralisasi yang terkoordinir untuk mencapai satu tujuan (kewilayahan).

Kemhan selaku pelaku utama dalam kebijakan kerja sama pertahanan harus berupaya untuk mengetahui tugas, fungsi dan kewenangan kementerian/lembaga yang akan terlibat. Demikian juga sebaliknya, Kemhan juga harus memberikan sosialisasi secara menyeluruh tentang kerja sama pertahanan dan perkembangannya, secara rutin. Pemahaman yang lengkap dan menyeluruh akan dapat menyebabkan masing-masing kementerian/lembaga yang terlibat akan mengetahui peran dan kedudukannya dalam upaya untuk mencapai tujuan yang diinginkan dalam kebijakan kerja sama pertahanan yang dilakukan. Sehingga akan diperoleh ciri kesemestaan dalam kerja sama pertahanan dengan melibatkan seluruh komponen negara yang terkait sesuai dengan perannya masing-masing.

#### **4.6.3 Sinergitas Kelembagaan dalam Implementasi Kebijakan Kerja Sama Pertahanan dalam Membangun Keamanan Komprehensif di Kawasan Asia Tenggara.**

Untuk pembahasan selanjutnya terkait dengan sinergitas kelembagaan dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan dalam membangun keamanan komprehensif di kawasan Asia Tenggara akan diulas secara komprehensif dengan memadukan seluruh data penelitian yang telah disajikan dengan analisa yang didasarkan kepada teori yang digunakan oleh peneliti. Teori-teori yang digunakan tidak saja teori kebijakan publik yang disampaikan oleh van Horn (1975), Budi Winarno (2012) dan Riant Nugroho (2014), terutama pada saat tahapan implementasi kebijakan, kemudian dipadukan dengan teori sinergitas yang disampaikan oleh Moekijat (1994) dan Jooste (2002). Sintesis dari teori yang digunakan dalam pembahasan kali ini adalah bahwa dibutuhkan koordinasi yang dilakukan sejak awal dengan menggunakan komunikasi yang intens antar aktor-aktor yang terlibat mulai tahap pengorganisasian dan penggerakan, yang dilanjutkan dengan tahap pengendalian, dalam

rangka menyatukan kepentingan untuk satu tujuan yang dikendalikan secara bersama.

Sintesa terkait sinergitas dalam implementasi kebijakan ini kemudian disaripatikan dalam beberapa hal yang disampaikan dalam pertanyaan penelitian, khususnya untuk menelusuri dengan sinergitas dari berbagai lembaga yang terlibat dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan dalam upaya membangun keamanan komprehensif di kawasan Asia Tenggara. *Pertama*, untuk menghasilkan penyatuan tujuan yang ingin dicapai dalam implementasi kebijakan secara bersama dari para aktor yang terlibat dibutuhkan suatu pengorganisasian dan pengendalian yang tepat. *Kedua*, agar tujuan yang dicapai maka perlu diteliti bagaimana hasil yang dicapai oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan dapat dikendalikan sehingga mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara bersama.

#### **4.6.3.1 Pengorganisasian dan Pelaksanaan Implementasi Kebijakan Kerja Sama Pertahanan.**

Sesuai dengan Permenhan tentang organisasi dan tata kerja dari kementerian pertahanan (Kemhan RI, 2019), yang kemudian diperkuat dengan Permenhan tentang mekanisme pelaksanaan diplomasi pertahanan, Dirkersinhan Ditjen Strahan Kemhan memiliki tugas dalam melaksanakan kebijakan diplomasi pertahanan, dengan kerja sama pertahanan merupakan bagian dari padanya. Dirkersinhan sebagai pelaku utama dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan juga mempunyai kewenangan untuk mengkoordinasikan seluruh kegiatan kerja sama pertahanan di lingkungan Kemhan maupun TNI. Walaupun implementasi kebijakan kerja sama pertahanan dapat diselenggarakan oleh para satuan penyelenggara di lingkungan Kemhan dan TNI, akan tetapi Dirkersinhan memiliki keharusan untuk ikut serta dalam implementasi kebijakan kerja sama yang dilakukan dan juga melakukan koordinasi dan

juga memonitor penyelenggaraan dari seluruh kerja sama pertahanan yang dilakukan oleh Kemhan, maupun TNI.

Permenhan nomor 17 tahun 2018 tentang mekanisme pelaksanaan diplomasi pertahanan, adalah merupakan kebijakan yang mengatur tentang implementasi kerja sama pertahanan, akan tetapi hanya mengikat terhadap satuan penyelenggara di lingkungan Kemhan, tidak kepada kementerian/ lembaga lain non-pertahanan/militer. Sementara itu salah satu bentuk kerja sama pertahanan multilateral di kawasan Asia Tenggara, yakni ADMM, telah mengalami perkembangan secara pesat dengan meluaskan penyamaan persepsi untuk menghadapi ancaman non tradisional yang menuntut keterlibatan kementerian/ lembaga non pertahanan/militer. Hal ini dapat dilihat dari materi yang disampaikan saat dilakukan observasi terhadap beberapa kegiatan yang terkait dengan penanganan pandemi Covid-19 oleh beberapa forum dalam lingkup ADMM, terdapat materi yang terkait dengan kebijakan *public health*, maupun *health security*. Berdasarkan Permenhan 14/2019, Dirkes Ditjen Kuathan Kemhan, selaku pemimpin delegasi Indonesia saat kegiatan, hanya memiliki tugas terkait kebijakan di bidang kesehatan komponen utama pertahanan. Sementara itu Kemkes, berdasarkan Permenkes 25/2020, yang memiliki tugas untuk menetapkan kebijakan di bidang kesehatan masyarakat, pencegahan dan pengendalian penyakit, pelayanan kesehatan, serta kefarmasian dan alat kesehatan, tidak diundang ataupun tidak dimintakan pendapat terkait dengan materi yang dibicarakan. Sehingga walaupun materi yang disampaikan tidak berbeda dengan kebijakan nasional terkait penanganan pandemi Covid-19, akan tetapi Dirkes Ditjen Kuathan Kemhan belum memiliki legalitas yang sesuai dengan aturan yang berlaku.

Menurut penelitian yang dilakukan oleh Bryan Barber (2016), konsep keamanan komprehensif harus adaptif dalam menghadapi ancaman nyata yang kompleks dan membutuhkan penanganan menyeluruh dari seluruh komponen, bahwa negara anggota ASEAN telah memiliki persepsi yang

sama tentang ancaman nyata di kawasan yang lebih berfokus kepada ancaman yang bersifat non-tradisional. Melalui kerja sama bidang pertahanan di kawasan, negara-negara anggota ASEAN telah menyadari untuk membangun keamanan di kawasan sebagai bagian dari upaya untuk menjaga stabilitas keamanan nasional masing-masing negara, dengan berupaya menyamakan persepsi dalam membangun masyarakat di bidang politik dan keamanan untuk menghadapi ancaman nyata yang dihadapi di kawasan. Ancaman nyata selalu berubah sejalan dengan periode waktu yang berlaku pada saat itu, sehingga menurut Barber, upaya untuk membangun keamanan komprehensif harus dapat diikuti dengan kemampuan beradaptasi yang tinggi, termasuk dalam menyesuaikan berbagai kebijakan yang akan dijadikan pedoman. Berdasarkan hal tersebut, seharusnya Dirkersinhan Ditjen Strahan Kemhan selaku koordinator kegiatan kerja sama pertahanan tidak terpaku kepada kebiasaan untuk hanya mengundang satuan kerja di lingkungan Kemhan/TNI, tetapi dapat lebih fleksibel untuk mengundang seluruh kementerian/lembaga yang terkait dengan materi kegiatan yang dibicarakan saat implementasi kebijakan kerja sama pertahanan.

Berbagai kesepakatan yang dibuat oleh ADMM dan materi yang diusung pada beberapa tahun terakhir adalah menggambarkan adaptasi masyarakat ASEAN terhadap perkembangan ancaman nyata yang harus dihadapi, seperti ancaman siber dan pandemi Covid-19. Kemampuan adaptif yang disepakati di ADMM, sudah seharusnya juga ditindak lanjuti di dalam negeri dengan tingkat adaptasi yang sama. Kemhan harus melibatkan secara aktif kementerian/lembaga lain untuk ikut serta dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan, tidak lagi hanya terbatas dengan melibatkan satuan kerja di lingkungan Kemhan maupun TNI, tetapi juga melibatkan Kementerian/lembaga lain yang memiliki ruang lingkup tugas dan kewenangan pada bidang pengembangan forum ADMM. Keterlibatan kementerian/lembaga lain dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan belum termasuk yang diatur dalam Permenhan 17/2018,

sehingga Kemhan perlu mengatur tentang keterlibatannya dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan.

Berdasarkan dari hasil penelitian yang dilakukan, seluruh informan bersepakat bahwa masih belum diperlukan untuk membentuk suatu organisasi baru yang bertindak sebagai forum koordinasi yang menyelaraskan kegiatan dari seluruh kementerian/lembaga yang terkait dengan kerja sama pertahanan. Realisasi pembentukan dari Dewan Pertahanan Nasional, ataupun yang semacamnya, sesuai amanah Undang-undang masih belum dibutuhkan dalam waktu dekat, terlebih Dewan Pertahanan Nasional merupakan wadah berkumpulnya para Menteri yang terkait dengan pertahanan negara, bukan merupakan suatu badan yang bersifat operasional. Kemhan dianggap masih cukup mampu dalam melakukan koordinasi kelembagaan dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan, dengan mengadakan perbaikan terhadap mekanisme koordinasi dan komunikasi, tidak saja dilingkungan Kemhan dan TNI tetapi terkait dengan pelibatan dari kementerian/lembaga lain yang sebelumnya tidak terlibat dalam implementasi kebijakan kerja sama pertahanan, seperti Kemkes, BSSN, ataupun Kementerian dan Lembaga lainnya.

Akan tetapi ketika harus menghadapi suatu kegiatan yang lebih besar seperti ASEAN 2023, ketika Indonesia menjadi ketua, pembentukan organisasi yang bersifat *ad hoc* dapat dijadikan semacam alternatif solusi, seperti yang diusulkan oleh sebagai besar informan. Pembentukan organisasi yang bersifat *ad hoc* ini diharapkan dapat mengatasi beberapa kendala yang dialami oleh Dirkersinhan selaku pelaku utama implementasi kebijakan kerja sama pertahanan, seperti tidak tersediannya personel yang sesuai dengan kriteria dan dalam jumlah yang mencukupi, serta keterbatasan anggaran apabila disandingkan dengan jumlah pertemuan yang dapat mencapai lebih dari dua puluh kali dalam setahun.

Pembentukan organisasi yang bersifat *ad hoc* nantinya perlu dilengkapi dan mengikuti sejumlah aturan yang berlaku, sehingga dapat memiliki cukup sumber daya dari segi personel maupun anggaran saat pelaksanaannya. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Iztok Prezelj (2015), bahwa keterlibatan semua aktor dalam menciptakan keamanan yang komprehensif perlu dilengkapi dengan membentuk suatu organisasi yang dapat mensinergikan semua kegiatan agar tujuan dapat tercapai dengan optimal. Walaupun hanya bersifat *ad hoc* dalam rangka menghadapi suatu kegiatan yang berskala besar, akan tetapi kebutuhan atas organisasi tetap ada, tidak saja untuk mempermudah melakukan koordinasi sejak awal, tetapi juga memungkinkan untuk melakukan komunikasi yang intens antar personel dari kementerian/lembaga yang terlibat. Organisasi yang bersifat *ad hoc* ini, menurut penelitian lanjutan yang dilakukan di Biro Ortala Setjen Kemhan, lebih dimungkinkan terbentuk dalam waktu yang singkat, oleh karena hanya diperlukan kebijakan pimpinan dalam pembentukannya. Akan tetapi kepala Biro Ortala, Brigjen TNI Jati Bambang, menyatakan bahwa pendirian organisasi yang bersifat *ad hoc* tetapi harus diikuti dengan aturan yang nantinya memungkinkan untuk mendapatkan dan mempertanggung jawabkan anggaran yang dialokasikan.

Dari analisa yang dilakukan oleh Peneliti dapat diambil suatu intisari terkait dengan pengorganisasi dan pelaksanaan implementasi kebijakan kerja sama pertahanan, bahwa untuk mendapatkan sinergitas kelembagaan masih belum dibutuhkan suatu organisasi yang berfungsi secara khusus mengkoordinasikan kerja sama pertahanan yang dilakukan. Kemhan, dalam hal ini Dirkersinhan, masih dianggap mampu, kecuali pada saat menangani kegiatan yang bersifat masif perlu dipertimbangkan pembentukan organisasi yang bersifat *ad hoc*. Akan tetapi berbagai peraturan yang menjadi pedoman dalam mekanisme implementasi kebijakan kerja sama pertahanan harus dapat menyesuaikan dengan perkembangan situasi yang terus terjadi, terutama dalam menghadapi

ancaman nyata yang dihadapi oleh di kawasan Asia Tenggara. Dirkersinhan Ditjen Strahan Kemhan, maupun organisasi *ad hoc* yang akan dibentuk nantinya, juga harus diperlengkapi dengan personel yang sesuai dengan kriteria tertentu dan anggaran yang mencukupi, sehingga kerja sama dengan menggandeng seluruh kementerian/lembaga yang terkait dengan implementasi kebijakan kerja sama pertahanan dapat berjalan secara optimal dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

#### **4.6.3.2 Pengendalian atas hasil Implementasi Kebijakan Kerja Sama Pertahanan.**

Pengendalian atas hasil implementasi tidak saja merupakan salah satu pentahapan yang disampaikan dalam teori kebijakan publik, tetapi juga merupakan bagian dari teori sinergitas yang disampaikan oleh Jooste (2002). Melalui pendekatan manajemen kebijakan, tahapan implementasi kebijakan adalah merupakan suatu proses agar hasil kesepakatan yang telah dicapai dalam suatu kerja sama dapat berjalan hingga mencapai tujuan yang ingin dicapai. Sementara itu, pengendalian juga dibutuhkan dalam melakukan sinergitas, terutama dalam mengendalikan capaian dari hasil koordinasi usaha dapat dilakukan secara bersama-sama.

Dalam Permenhan 17/2018, telah ditetapkan bahwa Dirkersinhan Ditjen Strahan Kemhan bertugas untuk menghimpun segala bentuk informasi yang diperoleh dari hasil pelaksanaan sampai dengan pengakhiran suatu kerja sama pertahanan, tidak saja di lingkungan Kemhan, tetapi juga di lingkungan TNI. Akan tetapi apa yang disampaikan dalam Permenhan 17/2018 menempatkan posisi dari Dirkersinhan Ditjen Strahan Kemhan berada dalam posisi pasif menunggu informasi yang disampaikan oleh Satker penyelenggara kegiatan kerja sama pertahanan. Posisi pasif menunggu informasi ini ambivalen dengan posisi Dirkersinhan Ditjen Strahan Kemhan yang mengharuskan pada posisi aktif mengkoordinasikan kegiatan kerja sama pertahanan yang disampaikan dalam satu peraturan yang sama. Pada akhirnya Dirkersinhan Ditjen

Strahan Kemhan tidak dapat memantau secara aktif dan rutin tentang hasil capaian dari suatu implementasi kebijakan yang diselenggarakan oleh Satker lain yang melakukan kerja sama pertahanan di lingkungan Kemhan dan TNI.

Terlebih lagi Permenhan 17/2018 belum mengatur bagaimana implementasi kerja sama pertahanan dilakukan bersama kementerian/lembaga lain diluar lingkungan pertahanan/militer, antara lain Kemlu, Kemkes, BNPB, BSSN dan yang lainnya. Ketika implementasi dari suatu kerja sama pertahanan mengharuskan kehadiran dari kementerian/ lembaga lain terkait dan ketika terdapat hasil capaian yang harus ditindak lanjuti, maka Dirkersinhan Ditjen Strahan Kemhan tidak memiliki suatu aturan yang memungkinkan dapat bertindak aktif meminta secara resmi. Terlebih informan dari Kemenko Polhukam juga menyampaikan bahwa insititusinya tidak berada dalam kapasitas yang memungkinkan untuk mengendalikan terhadap hasil capaian implementasi kebijakan dari kementerian teknis.

Akan tetapi kondisi ini untuk kemudian dapat sedikit teratasi ketika terdapat komunikasi yang cukup intens antar personel yang terlibat dalam kegiatan kerja sama pertahanan secara tidak resmi, hal ini sejalan dengan penyampaian dari ibu Prabaswari (BSSN) dan bapak Redo Ferdiansyah (Kemlu). Hubungan antar personel ini dapat terbangun ketika terjadi kegiatan bersama yang melibatkan personel lintas kementerian/ lembaga, seperti kegiatan persiapan dan penyelenggaraan rapat, kunjungan muhibah, ataupun mengikuti pendidikan/latihan secara bersama. Pada akhirnya pengendalian hasil capaian implementasi kebijaksanaan dapat berjalan, walaupun tidak secara optimal dilakukan ketika pengendalian tersebut berjalan secara tidak resmi dan lebih kepada hubungan personal dari orang per-orang.

Kondisi ini untuk kemudian mengharuskan adanya suatu aturan yang dapat memungkinkan Kemhan selaku kementerian yang mempunyai

tugas di bidang kerja sama pertahanan, dengan Dirkersinhan Ditjen Strahan Kemhan selaku pelaku utama, dapat melakukan pengendalian secara aktif terhadap kementerian/lembaga lain yang terlibat dalam kerja sama pertahanan. Bentuk aturan harus dipertimbangkan sedemikian rupa, dibedakan atas aktor yang akan dikendalikan. Untuk Satker di lingkungan Kemhan dimungkinkan dengan membuat aturan dalam bentuk Peraturan Menteri Pertahanan, yang isinya menyatakan secara lebih tegas tentang tugas, fungsi dan kewenangan Kemhan dalam melakukan kegiatan kerja sama pertahanan, hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh ibu Vita berdasarkan apa yang telah dilakukan oleh Kemkes untuk melakukan pengendalian dari hasil capaian kerja sama bidang kesehatan di lingkup ASEAN dengan mengeluarkan suatu keputusan Menteri yang mengikat kepada satuan kerja yang berada di lingkungan Kementerian Kesehatan (Kemkes, 2016).

Akan tetapi suatu aturan yang dibuat dalam bentuk Peraturan Menteri tidak berlaku terhadap kementerian/lembaga lainnya, sehingga suatu solusi aturan perlu ditetapkan. Salah satu yang dapat dilakukan adalah membuat semacam perjanjian antar instansi, seperti yang disampaikan oleh bapak Zaherman ketika BNPB membuat suatu prosedur tetap (SOP/Protap) pengerahan aset militer untuk keperluan penanganan bencana bersama dengan TNI. SOP ini untuk kemudian memungkinkan adanya suatu aturan yang mengikat keterlibatan TNI dalam penanganan bencana. Walaupun SOP tidak bersifat mengikat, akan tetapi dengan adanya prosedur tetap ini paling tidak akan memberikan kepastian kepada BNPB untuk dapat menggunakan aset militer pada saat dibutuhkan.

Apa yang dilakukan oleh BNPB dapat dijadikan sebagai contoh bagi upaya untuk membuat aturan yang melibatkan kementerian/lembaga yang berbeda dalam mencapai tujuan yang sama. Bentuk SOP dengan para aktor perlu dikaji lebih lanjut untuk menemukan format yang terbaik. Akan tetapi untuk kegiatan yang bisa dimasukkan dalam SOP untuk

mengendalikan hasil implementasi kebijakan kerja sama pertahanan adalah kegiatan rapat gabungan yang bersifat rutin dan kegiatan latihan bersama. Hal ini mengacu pada data yang disampaikan oleh ibu Prabaswari dari BSSN, dengan menyampaikan bahwa kegiatan yang bersifat rutin dapat dimanfaatkan untuk memonitor hasil-hasil yang telah disepakati dan tindak lanjutnya, selain dijadikan sebagai ajang untuk membina komunikasi yang lebih intens antar personel yang terlibat. Akan tetapi adanya SOP tetap tidak bisa menggantikan komunikasi yang dilakukan secara personal. Hal ini disampaikan oleh Brigjen TNI Ferdinand Mahulette, Kepala Pusat Operasi Keamanan Siber dan Sandi BSSN, saat penelitian lebih lanjut untuk menelusuri pengalaman orang lain terkait upaya dalam melakukan sinergitas kelembagaan, sebagai perbandingan. Brigjen Ferdinand menyampaikan bahwa di Indonesia upaya untuk membangun sinergitas kelembagaan tidak hanya bisa dilakukan secara formal, upaya komunikasi antar personal sangat membantu dalam mengendalikan hasil kesepakatan yang dicapai dalam suatu forum resmi.

Dari hasil analisa yang dilakukan terhadap pengendalian atas hasil implementasi kebijakan kerja sama pertahanan didapatkan suatu kesimpulan, bahwa aturan yang ada saat ini belum dapat memberikan kesempatan kepada Dirkersinhan Ditjen Strahan Kemhan untuk melaksanakan tugasnya dalam mengkoordinasikan kegiatan kerja sama pertahanan dengan optimal. Berbagai aturan perlu disusun dalam rangka kegiatan pengendalian implementasi, tidak saja ditujukan kepada satuan kerja di lingkungan Kemhan, tetapi juga diarahkan untuk melakukan sinergitas dengan kementerian/lembaga lain yang terlibat dalam kerja sama pertahanan. Kegiatan yang bersifat rutin dalam bentuk rapat, ataupun latihan bersama, dapat dijadikan sebagai media untuk melakukan pengendalian dan juga membina komunikasi antar personel kelembagaan. Komunikasi antar personel secara tidak resmi tetap menjadi unsur penting dalam melakukan sinergitas, selain melalui jalur resmi sesuai dengan peraturan yang diberlakukan.

#### 4.6.4 Model Implementasi Kebijakan Kerja Sama Pertahanan yang Ditawarkan.

Berdasarkan hasil analisa terhadap data penelitian yang ada, Peneliti kemudian mengusulkan suatu model dari implementasi kebijakan kerja sama pertahanan (lihat gambar 4.6). Model ini ditawarkan tidak saja untuk digunakan dalam membangun keamanan komprehensif di kawasan Asia Tenggara saja, tapi dapat digunakan secara lebih luas pada lingkup kerja sama pertahanan lainnya.



**Bagan 4.6 Model Sinergitas Kelembagaan dalam Implementasi Kebijakan Kerja Sama Pertahanan**

Sumber : Peneliti (2021)

Untuk mendapatkan sinergitas kelembagaan, tahapan pertama yang harus dilakukan adalah melakukan kegiatan sosialisasi terhadap berbagai hal yang dapat meningkatkan pemahaman dari pihak-pihak yang terlibat dalam kerja sama pertahanan. Hal ini sejalan dengan teori sinergitas, bahwa diperlukan upaya penyatuan kepentingan pada satu tujuan yang

akan diperkuat dengan koordinasi usaha. Penyatuan kepentingan tidak dapat dilakukan ketika tidak terjadi pemahaman yang sama dari semua aktor yang terlibat, tidak saja Kemhan selaku pelaku utama dari kerja sama pertahanan, tetapi juga kementerian/lembaga lainnya. Sosialisasi yang diberikan mencakup Jakumhaneg 2020-2024, oleh karena selain berisikan tentang kebijakan pertahanan negara tetapi didalamnya juga terdapat kebijakan kerja sama pertahanan. Sosialisasi juga dilakukan terkait dengan tugas dari masing-masing kementerian/lembaga, sehingga terjadi saling memahami atas tugas, sehingga dapat melakukan kerja sama sesuai dengan peran dan kedudukannya. Sosialisasi ini dilakukan untuk paling tidak mengurangi egosentris maupun persepsi negatif antara satu dengan yang lainnya. Selain itu sosialisasi juga harus disampaikan terkait perkembangan terakhir dari kerja sama pertahanan yang telah dilakukan, sehingga pemahaman yang sama akan didapatkan oleh seluruh pihak yang terlibat untuk kemudian dapat menyatukan tujuan yang ingin dicapai guna menghadapi perkembangan kerja sama pertahanan.

Tahapan yang kedua adalah dalam pengorganisasian dan penggerakan dari implementasi kebijakan kerja sama pertahanan. Dirkersinhan akan bertindak sebagai pelaku utama dalam tahapan ini, akan tetapi perlu diberikan kewenangan yang lebih kuat dalam melakukan koordinasi dalam kerja sama pertahanan dengan merevisi Permenhan nomor 17 tahun 2018, terutama agar dapat lebih adaptif dalam menghadapi perkembangan dari ruang lingkup kerja sama pertahanan yang disesuaikan dengan ancaman nyata di kawasan. Apabila akan menghadapi kegiatan yang bersifat masif, seperti pada tahun 2023 ketika Indonesia menjadi ketua ASEAN dan Menhan menjadi ketua ADMM, maka Dirkersinhan dapat dibantu oleh organisasi yang bersifat *ad hoc*, yang dilengkapi dengan suatu payung hukum, personel yang sesuai klasifikasi dan juga anggaran yang mencukupi.

Pada tahapan ketiga adalah melakukan pengendalian terhadap hasil dari implementasi kebijakan kerja sama pertahanan. Dalam hal ini perubahan dari Permenhan nomor 17 tahun 2018 agar dapat memudahhi Dirkersinhan lebih leluasa dalam memonitor secara aktif terhadap hasil-hasil yang telah dicapai dari kerja sama pertahanan yang diselenggarakan oleh satuan penyelenggara di lingkungan Kemhan. Selain itu perlu dibuat suatu aturan yang dapat mengikat kementerian/lembaga yang terlibat dalam kerja sama pertahanan, dapat berupa SOP ataupun bentuk aturan lainnya yang dapat mengatur bagaimana kementerian/lembaga tersebut terlibat dalam kegiatan kerja sama pertahanan.