

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka merupakan sebuah kegiatan untuk meninjau atau mengkaji kembali berbagai literatur yang telah dipublikasikan oleh para peneliti sebelumnya terkait tema dan topik yang akan dijadikan materi penelitian (Taylor & Procter, 2010). Hal tersebut bertujuan untuk mendapatkan penggambaran topik dan permasalahan sekaligus menjawab tantangan yang muncul ketika memulai sebuah penelitian (Shavelson & Towne, 2014). Bentuk tinjauan pustaka adalah tulisan deskriptif yang selayaknya mampu mengidentifikasi *trend* dan teori yang relevan dengan ditambahkan sintesis dan evaluasi oleh peneliti (Taylor & Procter, 2010). Dalam bagian ini, peneliti akan melakukan sintesa dari teori dan konsep yang akan digunakan sebagai pisau analisis dalam membahas pertanyaan dari penelitian yang akan dilaksanakan.

Menurut Snelbecker dalam Moleong (2014), teori adalah seperangkat proposisi yang mempunyai interaksi yang bersifat sintaksis (mengikuti aturan tertentu dan dapat dihubungkan secara logis dengan lainnya berdasarkan data yang dapat diamati) dan mempunyai fungsi sebagai suatu wahana untuk memprediksi dan menjelaskan suatu fenomena. Hal ini sesuai dengan paradigma positivisme.

Sugiyono (2012) menyatakan bahwa landasan teori dalam proposal penelitian memiliki fungsi yang fundamental, yaitu sebagai pertanda seberapa jauh peneliti memiliki teori dan memahami permasalahan.

Dengan demikian, teori dan konsep yang digunakan dalam penelitian ini adalah alat peneliti untuk menjelaskan permasalahan yang ada dan menjawab pertanyaan penelitian. Teori dan konsep dalam penelitian ini juga digunakan untuk mengolah dan menyajikan data penelitian kedalam laporan penelitian.

2.1.1 Teori Kerjasama

Pamudji (1985) menyatakan pendapatnya bahwa kerjasama pada dasarnya adalah sebuah indikasi yang menunjukkan adanya dua pihak atau lebih yang berinteraksi secara dinamis pada suatu waktu untuk mencapai suatu tujuan bersama. Dalam pengertian tersebut terkandung tiga unsur pokok yang melekat pada suatu kerangka kerjasama, yaitu unsur dua pihak atau lebih, unsur interaksi dan unsur tujuan bersama. Jika satu unsur tersebut tidak ditemukan dalam satu obyek yang dikaji, maka dapat dianggap bahwa pada obyek itu tidak terdapat kerjasama.

Unsur dua pihak, selalu menggambarkan suatu himpunan yang satu sama lain saling mempengaruhi sehingga interaksi untuk mewujudkan tujuan bersama penting dilakukan. Apabila hubungan atau interaksi itu tidak ditujukan pada terpenuhinya kepentingan masing-masing pihak, maka hubungan yang dimaksud bukanlah suatu kerjasama. Suatu interaksi meskipun bersifat dinamis, tidak selalu berarti kerjasama. Suatu interaksi yang ditujukan untuk memenuhi kepentingan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses interaksi, juga bukan suatu kerjasama. Kerjasama senantiasa menempatkan pihak-pihak yang berinteraksi pada posisi yang seimbang, serasi dan selaras.

Dwight Waldo dalam Hamdi (2007) menyatakan bahwa

“In general, the more knowledge that is necessary to run a contemporary society, and the more specialization that is a consequence, then the more need of and potential for horizontal rather than vertical cooperative arrangements”

Pada intinya, hal tersebut menjelaskan bahwa pada umumnya suatu keadaan berimplikasi pada semakin banyaknya kebutuhan, dan juga semakin berkembangnya potensi, untuk tatanan kerjasama yang bersifat horizontal dibandingkan dengan kerjasama yang bersifat vertikal.

Kerjasama dapat dilakukan dengan beberapa bentuk perjanjian atau kesepakatan dan pengaturan. Hal ini dijelaskan oleh Keban dalam Anwar

(2014:353-354) bahwa bentuk kesepakatan (*forms of agreement*) dibedakan atas:

- *Handshake Agreements*, yang berarti pengaturan kerjasama atau persetujuan yang tidak didasarkan atas perjanjian tertulis.
- *Written Agreements*, yaitu pengaturan kerjasama atau persetujuan yang didasarkan atas kesepakatan tertulis dan formal, biasanya memiliki kekuatan hukum.

Sedangkan pengaturan kerjasama terdiri atas beberapa bentuk yaitu:

- *Consortia*, yaitu pengaturan kerjasama dalam sharing sumberdaya, karena lebih mahal jika ditanggung masing masing pihak
- *Joint Purchasing*, yaitu pengaturan kerjasama dalam melakukan pembelian barang agar dapat menekan biaya karena skala pembelian lebih besar.
- *Equipment Sharing*, yaitu pengaturan kerjasama dalam sharing peralatan yang mahal, atau yang tidak setiap hari digunakan.
- *Cooperative Construction*, yaitu pengaturan kerjasama dalam mendirikan bangunan.
- *Joint services*, yaitu pengaturan kerjasama dalam memberikan pelayanan publik.
- *Contract Services*, yaitu pengaturan kerjasama dimana pihak yang satu mengkontrak pihak lain untuk memberikan pelayanan tertentu.
- Pengaturan lainnya; yaitu pengaturan kerjasama lain dapat dilakukan selama dapat menekan biaya, misalnya membuat pusat pendidikan dan pelatihan

Bowo dan Andy menjelaskan bahwa dalam proses kerjasama harus terdapat unsur usaha untuk mencapai keuntungan bersama (2007:50-51)

“...kerjasama hanya dapat tercapai apabila dicapai keuntungan dan manfaat bersama bagi seluruh pihak yang terlibat didalamnya (*win-win*). Apabila satu pihak dirugikan dalam proses kerjasama, maka hal itu tidak dapat disebut sebagai kerjasama. Dalam upaya mencapai keuntungan atau manfaat bersama dari

kerjasama, perlu komunikasi yang baik antara semua pihak dan kesamaan pemahaman terhadap tujuan bersama”

Dahrendorf dalam Ritzer, George & Goodman, Douglas J (1997) mengemukakan bahwa dua unsur yang berbeda dalam suatu kelompok, meskipun disatukan oleh suatu kepentingan bersama, selalu mempunyai potensi konflik yang baginya merupakan bentuk negatif dari hubungan kedua kelompok tersebut. Sedangkan menurutnya, hubungan positif dari kelompok tersebut disebut sebagai konsensus. Masyarakat tidak akan terbentuk tanpa ada kedua hal tersebut. Selanjutnya, menurut Dahrendorf, masyarakat atau kelompok yang memiliki unsur berbeda merupakan cerminan dari sebuah kebebasan yang dipaksakan, entah oleh keadaan maupun legitimasi hukum melalui suatu perjanjian. Hal ini dapat menjelaskan tentang konsensus yang mendasari kerjasama Satgas KONGA XXXIV-E berdasarkan mekanisme penugasan dan motivasi dari kedua unsur tersebut.

Dari teori-teori yang menjelaskan tentang kerjasama, peneliti juga menggunakan teori dan konsep-konsep yang relevan dengan fokus penelitian, diantaranya adalah:

2.1.2 Teori Hubungan Sipil & Militer

Owens (2011) menuliskan bahwa hubungan antara sipil dan militer adalah sebuah hubungan interaksi antara masyarakat, institusi negara serta militer dalam negara tersebut. Interaksi antar ketiga unsur tersebut berbeda antara satu dengan yang lain dilihat dari bentuk negaranya, yaitu negara otoriter atau negara demokrasi. Dalam negara yang bersifat otoriter, militer merupakan instrumen kekuasaan yang digunakan oleh pemimpin atau partai tunggal dalam negara tersebut. Dalam negara otoriter seperti itu, tidak dikenal adanya kontrol sipil terhadap militer (*civilian control*) karena militer adalah bagian tak terpisahkan dari politik sesuai dengan rangkaian komandonya (Larry Diamond dan Marc. F Plattner, 1996, p.4). Hal ini berbeda jauh dengan negara demokrasi, dimana hubungan sipil dan militernya mempunyai karakteristik khusus dimana sipil

mempunyai kontrol terhadap militer (*civilian control*). Menurut Huntington (1957, p.80), sipil mempunyai kekuatan yang relatif lebih superior daripada militer melalui dua cara, yaitu *subjective civilian control* dan *objective civilian control*.

a. *Subjective Civilian Control*

Subjective Civilian Control adalah sebuah upaya untuk memaksimalkan kekuatan sipil terhadap militer melalui pendekatan institusional, yaitu melalui kelembagaan pemerintahan, parlemen serta mekanisme konstitusi perundang-undangan.

b. *Objective Civilian Control*

Objective Civilian Control disisi lain adalah upaya memaksimalkan profesionalisme militer yang merupakan alat negara yang tidak berpolitik dan netral.

Faktor profesionalisme militer dalam hubungan sipil dan militer mempunyai peranan penting di Indonesia dalam berbagai konteks baik Operasi Militer untuk Perang (OMP) maupun Operasi Militer Selain Perang (OMSP).

Anwar, dkk (2002) mengemukakan pola hubungan sipil dan militer di Indonesia kedalam 2 fase, yaitu sebelum reformasi dan setelah reformasi. Pola pembagian tugas dan kerjasama antara sipil dan militer sangat jelas dan nyata pada masa revolusi kemerdekaan (1945-1949). Hal ini tampak terlihat dari keikutsertaan militer dalam menyusun dan menata kehidupan sosial dan pemerintahan pada masa tersebut. Disamping itu, terbentuk juga pola dwifungsi yang tidak hanya terjadi di kalangan militer, namun juga pada kalangan sipil yang ditunjukkan oleh pembentukan laskar-laskar rakyat oleh partai politik dan keberadaan sipil pada jabatan gubernur atau wakil gubernur militer. Namun, pada masa itu juga sudah terlihat dikotomi sipil dan militer, yang kompetisi dan kerjasamanya dapat diamati. Baru pada masa Demokrasi Parlementer (1949-1957), Indonesia sepenuhnya berada dibawah pemerintahan sipil, termasuk militernya yang disebut sebagai Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Namun,

karena adanya sayap-sayap militer dalam partai politik dan sebaliknya, maka banyak terjadi campur tangan militer di pemerintahan sipil dan campur tangan sipil pada masalah internal militer. Hal ini mengakibatkan kekecewaan yang mendalam terutama dalam instansi militer. Selanjutnya, Anwar, dkk (2002) menerangkan bahwa Jenderal A.H Nasution pada 11 November 1958 mencetuskan konsep “Jalan Tengah” yang kemudian menjadi konsep Dwifungsi ABRI. Konsep Jalan Tengah ini yang kemudian dijabarkan oleh Brigjen Soewarto, Komandan Sekolah Staf dan Komando TNI-AD (Seskoad) waktu itu, sebagai alat yang memberikan legitimasi bagi militer untuk berperan secara aktif diluar peran pertahanan dan keamanan (hankam), diantaranya adalah politik. Setelah jatuhnya Partai Komunis Indonesia (PKI) pada tahun 1965, doktrin ini semakin menguat seiring berkuasanya Orde Baru (1966-1998) dan menempatkan ABRI sebagai alat kekuasaan yang mempunyai kekuatan besar sehingga menyebabkan kekuasaan militer yang berlebihan (*military overreach*).

Setelah Reformasi, ABRI berganti kembali menjadi Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan mengedepankan profesionalisme militer (*objective civilian control*). Hal ini sesuai dengan pernyataan Jenderal Wiranto dalam Anwar, dkk (2002), yaitu prioritas profesionalisme militer Indonesia untuk mencegah tiga hal, diantaranya adalah:

1. *Military Overreach*, dimana militer mempunyai kekuasaan yang berlebihan dalam aspek kehidupan masyarakat seperti pada masa pemerintahan Orde Baru.
2. *Subjective Civilian Control*, yang terjadi selama pemerintahan Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Terpimpin dan menyebabkan campur tangan sipil dalam internal militer atau sebaliknya.
3. Pemisahan rakyat dari TNI.

Dengan reformasi yang juga dilakukan TNI secara internal, maka secara berangsur *subjective civilian control* beralih kepada *objective civilian control*. Meskipun demikian, konservatisme tetap melekat dalam institusi

maupun personel TNI, yang salah satunya adalah jiwa pretorian, yaitu pandangan bahwa militer adalah institusi yang paling peduli pada integritas bangsa dan Negara. Namun, hal tersebut bukanlah penghalang bagi militer Indonesia untuk menjalin hubungan dengan sipil, karena dengan profesionalisme militer yang semakin ditingkatkan oleh TNI dalam menjalankan tugas sebagai alat pertahanan Negara, membantu Kepolisian dalam keamanan, ikut melaksanakan *civic missions*, dan ikut serta dalam perdamaian dan ketertiban dunia.

Huntington (1957) mendeskripsikan profesionalisme militer tersebut kedalam tiga karakteristik yaitu *expertise*, *responsibility* dan *corporateness*. *Experties* mendeskripsikan karakteristik militer yang harus ahli dalam bidangnya masing masing. Termasuk diantaranya keahlian pada matra dan corps. *Responsibility* menjelaskan bahwa militer mempunyai tanggung jawab sosial baik dalam bidang pertahanan dan keamanan atau dalam konteks khusus sebagai *management of violence*. Sedangkan *corporateness* menunjukkan bahwa militer adalah bentuk dari suatu kelompok yang memiliki hierarki individual dan organisasi tersendiri. Perubahan lingkungan strategis terutama setelah peristiwa 9/11 membuat hubungan sipil militer mengalami renegotiasi. Dalam renegotiasi tersebut, terdapat unsur pelibatan sipil dalam profesionalisme militer dalam Operasi Militer untuk perang (OMP) dan Operasi Militer Selain Perang (OMSP). Dalam buku *US Civil Military Relations After 9/11*, Thomas Owens (2011) menjelaskan perubahan hubungan sipil-militer dalam hal profesionalisme pada tahun 1990-2001 dan 2001-sekarang yang disebut era Hybrid (Owens, 2011: 137-138)

Tabel. 2.1 Keterlibatan Sipil dalam Profesionalisme Militer

No	Forces Variable	Post Modern (1990-2001)	Hybrid (2001-?)
1	Threat	Subnational (e.g ethnic violence, terrorism)	
2	Force Structure	Small Professional Military	Professional Military core Integrated Reserve Force
3	Major Mission	New missions (e.g Peacekeeping, Humanitarian)	Full Spectrum of Operations
4	Dominant Military Professional	Soldier-Stateman, Soldier Scholar	Soldier Warrior and Manager Soldier Statesman and Scholar Soldier-constable
5	Inter-Rank Relations	Formal Hierarchical	Informal Flattened hierarchy
6	Public Attitude	Indifferent	Supportive
7	Media Relation	Courted	Co-opted
	Civilian Employees	Major Component	Civilian Role (more inclusive variable) Integrated (operation and support) Privatization/Outsourcing of Functions

Sumber: US Civil Military Relations After 9/11 hal. 137-138

Hubungan yang positif antara sipil dan militer pada tabel 2.1, yaitu pada misi-misi besar (*major missions*) berkembang menjadi sebuah bentuk kerjasama yang lebih luas tentang keterlibatan sipil dalam konteks profesionalisme militer. Hal ini menggambarkan peran sipil yang lebih besar dan terintegrasi dalam operasi militer perang maupun operasi militer selain perang beserta dukungannya.

Dalam dinamikanya, penggunaan terminologi kerjasama sipil-militer berkembang dalam berbagai versi, yang diantaranya adalah konsep *Civil Military Cooperation (CIMIC)* dan *Civil Military Coordination (CMCoord)*.

a. Civil Military Coordination

Istilah *Civil Military Coordination* pertama kali digunakan oleh Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) sebagai sebuah bentuk kerjasama

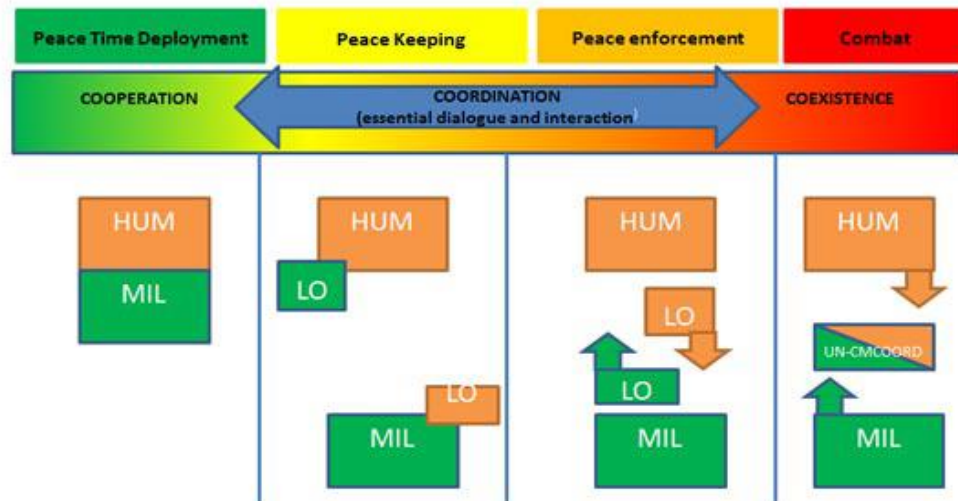
sipil-militer dalam pengelolaan bantuan kemanusiaan. Menurut *Inter Agency Standing Committee (IASC)*, definisi dari *Civil Military Coordination* adalah

“The essential dialogue and interaction civilian and military actors in humanitarian emergencies that is necessary to protect and promote humanitarian principles, avoid competition, minimize inconsistency, and, when appropriate, pursue common goals”.

Hubungan dasar antara sipil dan militer mempunyai tingkatan yang beragam, mulai dari sebatas kerjasama (*co-existence*) sampai ke tahap kerjasama (*co-operation*). Secara fundamental, unsur sipil dan militer mempunyai pandangan dan budaya kerja yang berbeda, dan hal tersebut didasari oleh perbedaan rantai komando dan struktur organisasi. Baik sipil maupun militer mempunyai mandat, tujuan, metode kerja dan penggunaan bahasa yang berbeda dalam melaksanakan tugas masing masing. Sehingga penting bagi suatu kelompok yang memiliki unsur sipil dan militer didalamnya untuk saling memahami tugas dan fungsi masing masing agar tidak terjadi kesalahpahaman pada pelaksanaan misi di lapangan.

Interaksi antara unsur sipil dan militer pada suatu misi pemeliharaan perdamaian diperlukan untuk kelancaran misi sesuai mandat yang ditugaskan.

UN-CMCoord Strategy, Methods & Structures



Gambar 2.1. Strategi, Metode, dan Struktur Organisasi

(UN-CMCoord Officer Field Handbook hal. 15)

Struktur komando kendali dalam institusi militer dituntut untuk mampu bekerjasama dengan seluruh pelaku yang terlibat dalam misi pemeliharaan perdamaian. *Military Liaison Officer (MLO)* dan *Liaison Officer (LO)* dari pihak sipil menjadi sangat penting untuk melakukan tindakan koordinasi antar sipil dan militer.

Menurut konsep dari doktrin *Civil Military Coordination*, pada saat misi pemeliharaan perdamaian, kelompok sipil dan militer saling bertukar LO dengan tujuan untuk melakukan koordinasi bersama.

Menurut Coning (2007) dalam *Civil-Military Coordination in United Nations and African Peace Operations Handbook*, pada abad ke-21, fokus pengelolaan konflik internasional semakin bergeser dari pemeliharaan perdamaian, yaitu tentang bagaimana mempertahankan status quo, kepada konsep *peacebuilding*, yang ada hubungannya dengan pengelolaan masa transisi. Sebagian besar operasi perdamaian sejak 1989, pada dasarnya, merupakan operasi *peacebuilding* dalam hal itu fokus mereka adalah mendukung pelaksanaan proses perdamaian yang

komprehensif. Ini termasuk tugas *peacebuilding* klasik seperti *Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)*, sektor peradilan reformasi, penyelenggaraan pemilihan umum, pelatihan dan restrukturisasi pasukan polisi baru dan memfasilitasi pemerintahan, dan akhirnya ke pemerintah yang terpilih secara demokratis.

Pembangunan dari pemeliharaan perdamaian ke *peacebuilding* telah muncul sebagai yang sebuah hal baru, dengan komposisi sipil yang lebih dominan, ditambahkan ke mandat penjaga perdamaian militer tradisional (*Traditional Peacekeeping Mandate*). Dimensi baru ini ditujukan untuk membantu negara tuan rumah demi mendukung momentum proses perdamaian dengan: mendukung transisi, mendirikan lembaga baru atau mereformasi institusi nasional yang ada seperti angkatan pertahanan, kepolisian, dan peradilan.

Untuk memastikan bahwa semua dimensi yang berbeda operasi *peacekeeping-peacebuilding* ini bekerja sama sebagai satu misi yang koheren, perlu adanya konsep yang dikembangkan untuk membentuk mekanisme dan modalitas khusus yang akan memfasilitasi koordinasi dan kerja sama.

Beberapa fungsi koordinasi khusus seperti *Civil Military Coordination* sengaja dibentuk untuk agar mampu bertindak sebagai focal point untuk koordinasi antara militer dan berbagai komponen sipil, agensi dan komunitas yang akan berinteraksi dengan militer selama misi pemeliharaan perdamaian.

b. Civil Military Cooperation

Dalam *Allied Joint Publication* yang diterbitkan oleh NATO *Standardization Agency (NSA)* tahun 2013, *Civil Military Cooperation* didefinisikan sebagai;

“The coordination and cooperation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organizations and agencies”.

Pengertian ini pada intinya menjelaskan bahwa *Civil Military Cooperation* adalah koordinasi dan kerjasama untuk mendukung misi antara Komandan NATO dan aktor-aktor sipil termasuk diantaranya masyarakat nasional dan pemerintah daerah, juga organisasi non-pemerintah lain baik tingkat lokal, nasional maupun internasional.

Dengan pengertian tersebut, NATO memandang CIMIC sebagai titik interaksi antara unsur sipil dan militer dan juga memasukkan CIMIC kedalam doktrin militer mereka (*Allied Joint Publication 9*, Juni, 2003). CIMIC yang disusun oleh NATO tersebut memiliki tiga fungsi utama, yaitu

- Mendukung militer, yaitu setiap kegiatan dirancang untuk menciptakan mekanisme pendukung bagi kekuatan militer dari dalam populasi lokal (*indigenous population*)
- Mengkoordinasikan dan merencanakan kerjasama sipil dan militer dengan lembaga/institusi sipil dalam mendukung misi militer; dan
- Mendukung lingkungan sipil, dengan cara penyediaan beragam bentuk bantuan antara lain tenaga ahli, keamanan, informasi, infrastruktur, pembangunan kapasitas (*capacity building*) dan bantuan lain yang dinilai dapat berpengaruh secara positif dalam membantu misi militer.


Namun demikian, tidak semua kasus kerjasama antara sipil dan militer disebut sebagai CIMIC, karena CIMIC mempunyai kondisi khusus. Ketika misi tersebut bukan bagian dari operasi militer dan berada dibawah komando unsur sipil, maka hal tersebut tidak dapat disebut sebagai CIMIC. Apabila tugas non-militer tersebut berada dibawah tanggung jawab militer dan dilakukan untuk mendukung misi militer. Sehingga secara praktis, pengertian dari konsep CIMIC NATO adalah keterlibatan militer dalam sebuah tugas atau operasi yang bersifat non-militer yang umumnya adalah wilayah tanggung jawab komponen sipil namun dimandatkan kepada militer karena keterbatasan sipil dalam operasi tersebut.

Dengan transformasi misi pemeliharaan perdamaian (*peacekeeping*) yang semakin mendekati misi pembangunan perdamaian (*peacebuilding*), maka sesuai mekanisme dan konsep yang ada, tanggung

jawab sipil semakin banyak di dalam misi. Namun dalam prakteknya, banyak dari misi tersebut masih dijalankan oleh militer dengan doktrin CIMIC karena keterbatasan sipil dalam misi tersebut.

Untuk menganalisa kedua konsep diatas, peneliti menggunakan model analisa kerjasama sipil-militer yang dicetuskan oleh *Australian Civil-Military Centre (ACMC)* pada tahun 2014, dan disampaikan pada kuliah tentang *Civil-Military Police Coordination in Conflict Zones and Disaster Relief Missions* oleh Thompson dari *National Security College, Australia National University* di Jakarta, 16 Oktober 2016.

Tabel 2.2 *Civil-Military-Police Relations, Australia Civil-Military Centre (ACMC)*



Coexist	Communicate	Coordinate	Collaborate	Cooperate
<i>Occupy same place</i>	<i>Liaise and swap updates</i>	<i>Secondments; Focal Point Networks</i>	<i>Joint efforts; co-locate offices</i>	<i>Interoperable systems & language</i>
	<i>Joint meetings</i>	<i>Co-plan works & exercise</i>	<i>Share assets & training</i>	<i>Agree on shared goals</i>
		<i>Hold joint meetings</i>	<i>Joint work groups</i>	<i>Co-founding/MoU arrangements</i>
			<i>Share meeting spaces</i>	<i>Ongoing joint work groups</i>
				<i>Co-chair groups; share offices</i>

(Sumber: Bowers & Cherne, 2015)

Konsep yang disusun oleh Bowers & Cherne (2015:165-166) ini dadopsi oleh ACMC (Thompson, 2016) yang menjelaskan bahwa tingkat kerjasama dapat diukur sesuai dengan perkembangan lingkungan strategis terutama di daerah krisis atau konflik. Pada masa perang, hubungan sipil dan militer adalah *coexistence* atau terbatas menempati ruang yang sama, hal ini disebabkan oleh prinsip pembeda antara kombatan dan non-kombatan pada hukum internasional. Pada tahap di atasnya, terdapat tingkat *communication* atau komunikasi, dimana kedua unsur saling memberikan update baik berupa intel maupun menjalin kerjasama terbatas, kedua pihak juga mengadakan pertemuan. Pada tahap *coordination* atau koordinasi, kedua pihak melakukan pembagian tugas atau disebut juga *secondments*, sehingga tidak terjadi tumpang tindih (*overlap*) pada wilayah kerja. Prinsip dan tujuan utama dari koordinasi menurut Thompson adalah mekanisme tidak saling merugikan.

Dalam tataran kolaborasi, prinsip yang digunakan adalah simbiosis mutualisme, yaitu interaksi yang saling menguntungkan. Sehingga mekanisme yang terjadi pada tingkat kolaborasi adalah *shared assets and training, joint workgroups, co-locate offices, dan shared meeting spaces*.

Pada masa damai, memungkinkan bagi sipil dan militer untuk berada pada tingkat kerjasama (*cooperation*). Namun demikian, karakteristik kerjasama pada tingkat ini hanya berbeda tipis dari tahap kolaborasi. Yaitu adanya persamaan bahasa dan sistem yang digunakan. Pada tahap ini juga, unsur sipil dan militer berada dibawah satu komando yang terintegrasi dengan tujuan yang disepakati bersama.

Konsep *Civil Military Coordination* dan ACMC mempunyai perbedaan yang signifikan jika diaplikasikan pada konteks kerjasama sipil dan militer di Indonesia. Pada Konsep *Civil Military Coordination*, terdapat konsep pertukaran *liaison* dari masing masing pihak, dan dari Konsep ACMC, terdapat parameter *interoperable systems and language* pada taraf kerjasama (*cooperation*). Pertukaran *liaison* tidak terdapat dalam system militer Indonesia. *Interoperable System and Language* juga sangat sulit

diterapkan karena profesionalisme militer yang secara tegas membedakan sistem militer dan sipil terutama di daerah konflik.

Kerjasama sipil dan militer yang tertuang dalam kedua konsep yaitu *Civil Military Coordination* dan *Civil Military Cooperation* akan menjadi instrumen peneliti dalam menganalisa kerjasama antara sipil dan militer pada Satgas KONGA XXXIV-E IMT dalam misi pemeliharaan perdamaian di Filipina Selatan. Disamping itu, teori kerjasama juga menjadi pisau analisa yang penting karena untuk menganalisa adanya kerjasama dalam suatu kelompok, harus terlebih dahulu ditemukan unsur dan faktor kerjasama dalam kelompok tersebut. Menggunakan teori-teori tersebut, peneliti kemudian akan menggunakan konsep dari *ACMC Model* sebagai alat ukur untuk menggolongkan tingkat kerjasama yang ditemukan.

2.1.3 Konsep Tugas dan Fungsi

Tugas menurut Dale dalam Moekijat (1998) merupakan istilah yang sering digunakan untuk menggambarkan bagian atau elemen dari sebuah pekerjaan dalam suatu jabatan. Sementara itu, Stone dalam Moekijat (1998:10) mengemukakan bahwa tugas adalah suatu kegiatan pekerjaan khusus yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Sedangkan fungsi merupakan rangkaian aktivitas yang dapat dikategorikan pada jenis yang sama berdasarkan sifat, pelaksanaan ataupun pertimbangan lainnya. Definisi tersebut memiliki persepsi yang sama dengan definisi fungsi menurut Sutarto dalam Nining Haslinda Zainal (2008:22), yaitu rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang dengan jabatan tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya.

Sedangkan pengertian singkat dari definisi fungsi menurut Haslinda Zainal dalam Oktavianus (2014:2), yaitu fungsi adalah sebagai suatu aspek khusus dari suatu tugas tertentu.

Berdasarkan pengertian masing-masing dari kata tugas pokok dan fungsi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa definisi tugas dan fungsi adalah kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang dilaksanakan oleh para

pegawai yang memiliki aspek khusus serta saling berkaitan satu sama lain menurut sifat atau pelaksanaannya untuk mencapai tujuan tertentu dalam sebuah organisasi.

David F. Smith dalam Gibson, Ivancevich dan Donnelly (1996) menjelaskan mengenai hubungan antara pekerjaan pegawai, yang dalam hal ini berupa tugas pokok dan fungsi dengan efektivitas pegawai, bahwa :

“Selain masalah praktis dalam hubungan dengan desain pekerjaan, yaitu berkaitan dengan keefektifan dalam istilah ekonomi, politik, dan moneter, akan tetapi pengaruh yang terbesar berkaitan dengan keefektifan sosial dan psikologis pegawai. Pekerjaan dapat menjadi sumber tekanan psikologis dan bahkan gangguan mental dan fisik terhadap seorang pegawai selain sisi positif dari pekerjaan yaitu dapat menghasilkan pendapatan, pengalaman hidup yang berarti, harga diri, penghargaan dari orang lain, hidup yang teratur dan hubungan dengan orang lain”.

Penjelasan tersebut di atas dapat kita simpulkan bahwa pekerjaan ataupun tugas dan fungsi yang ditetapkan untuk suatu jabatan sangat berpengaruh secara langsung terhadap efektivitas pegawai. Efektivitas pegawai dapat dinilai melalui pelaksanaan tugas-tugasnya secara benar dan konsisten. Tugas dan fungsi pegawai merupakan jabaran langsung dari tugas dan fungsi organisasi kedalam jabatan yang dianalisis.

Tugas dan fungsi personel sipil dan militer dalam Satgas KONGA XXXIV-E perlu untuk dianalisa karena dengan mengetahui pembagian tugas masing masing unsur dapat ditemukan faktor-faktor dan mekanisme kerjasama kedua unsur tersebut dalam menjalankan tugasnya.

2.1.4 Konsep Pemeliharaan Perdamaian (*Peacekeeping*)

Menurut Collins Dictionary, misi pemeliharaan perdamaian atau *peacekeeping* mempunyai definisi sebagai berikut;

“...the maintenance of peace, esp the prevention of further fighting between hostile forces in an area (British).”

Atau,

“...process of maintaining peace, specifically of the reduction or elimination of armed conflict by the use of neutral troops to enforce a truce or separate hostile groups (American).

Terdapat sedikit perbedaan dari versi bahasa Inggris *British* dan *American* pada kamus tersebut, namun pada dasarnya pengertian dari pemeliharaan perdamaian adalah sebuah upaya memelihara terjaganya perdamaian dan pencegahan terhadap konflik bersenjata atau kekerasan di suatu daerah, biasanya menggunakan kekuatan bersenjata yang netral agar memiliki kekuatan koersif untuk menerapkan kesepakatan gencatan senjata atau memisahkan pihak-pihak yang bertikai.

Sejak berdiri pada 24 Oktober 1945, PBB melakukan mekanisme pencegahan eskalasi sengketa (*dispute*) menjadi perang (*war*) ketika sebuah konflik muncul (*Department of Peacekeeping Operations, 2003*). Dengan demikian, pemeliharaan perdamaian menurut PBB adalah teknik yang dirancang untuk menjaga perdamaian, meski rapuh, di mana pertempuran telah dihentikan, dan untuk membantu dalam menerapkan kesepakatan yang dicapai oleh pembuat damai (*peacemakers*). Selama bertahun-tahun, penjaga perdamaian telah berevolusi dari model militer utama yang mengamati gencatan senjata dan pemisahan kekuatan setelah perang antar negara, untuk menggabungkan model kompleks dari banyak elemen - militer, polisi dan sipil - bekerja sama untuk membantu meletakkan fondasi untuk perdamaian yang berkelanjutan (*United Nations 2008: 18*).

Sesuai dengan tujuan yang tercantum pada Piagam PBB (*UN Charter*), “*save succeeding generation from the scourge of war*” serta mewujudkan perdamaian dan keamanan, pemeliharaan perdamaian (*peacekeeping*) menjadi salah satu instrumen utama. Landasan pemeliharaan perdamaian terdapat pada *Chapter VI*, *Chapter VII*, dan *Chapter VIII* (*UN, n.d.*). *Chapter VI* menekankan pada “*Pacific settlement of dispute*”, dimana pemeliharaan perdamaian tradisional (*traditional peacekeeping*) diasosiasikan dengan *chapter* tersebut, yakni peniadaan penggunaan senjata dalam pelaksanaan misi sesuai mandat. *Chapter VII* menekankan pada “*Action with respect to peace, breaches of the peace,*

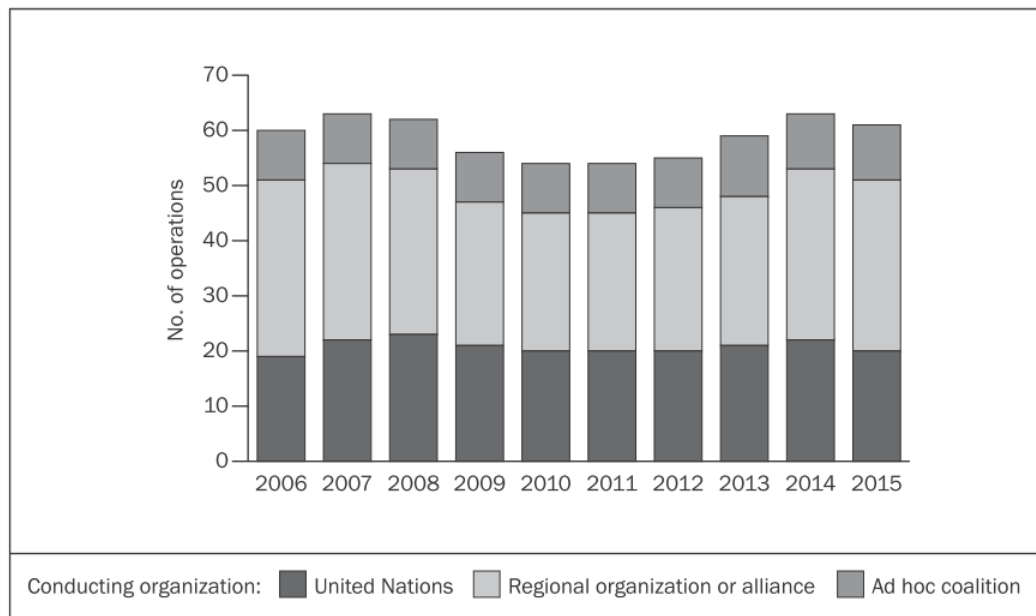
and acts of aggression” yang memungkinkan penggunaan kekuatan militer demi menghadapi tantangan terhadap implementasi mandat dalam misi. Dalam bagian ini, pelaksanaan misi memungkinkan untuk lebih bersifat koersif dan penggunaan senjata tidak hanya digunakan untuk membela diri. Kemudian *Chapter VIII*, berisi “*the involvement of regional arrangements and agencies in the maintenance of international peace and security*”, yang memungkinkan pelaksanaan misi pemeliharaan perdamaian oleh sesuai dengan prinsip dan tujuan yang tercantum pada *Chapter I* Piagam PBB. (UN, 2008).

2.1.4.1 Non-UN Peacekeeping

Menurut Andrea De Guttry (2010), operasi pemeliharaan perdamaian dan operasi pembangunan perdamaian (*Peacekeeping dan Peacebuilding*) 'diciptakan' dan 'dipelopori' oleh PBB sejak awal 1948 dan untuk jangka waktu yang lama PBB menjadi satu-satunya organisasi yang mampu melaksanakannya. Namun, dalam dasawarsa terakhir, peran PBB tersebut di bidang ini telah mendapat saingan yaitu oleh organisasi regional dan apa yang disebut sebagai “koalisi *ad-hoc*”. Situasi baru ini, dengan kehadiran entitas baru juga, yang tertarik dan bersedia untuk menyelenggarakan operasi *peacekeeping / peacebuilding*, menghadirkan tantangan baru dan peluang baru bagi masyarakat internasional secara keseluruhan, dan kepada masing-masing negara yang mengajukan pelaksanaan operasi.

Alasan terhadap operasi yang relatif baru oleh organisasi regional dan koalisi *ad hoc* negara dalam melaksanakan operasi pemeliharaan perdamaian bermacam-macam: perlunya untuk menemukan peran baru dan kredibel dalam skenario internasional yang telah banyak mengalami perubahan (Guttry, 2010); Keinginan untuk menunjukkan identitas negara dan membuat organisasi lebih terlihat; keinginan untuk menanggapi meningkatnya tekanan opini publik, kekhawatiran terhadap peristiwa tertentu yang terjadi di negara-negara yang mempunyai pengalaman buruk terhadap operasi pemeliharaan perdamaian PBB, dan juga kebutuhan untuk mencapai kepentingan utama nasional (atau regional) dalam

kebijakan luar negeri (misalnya, untuk mengamankan wilayah dan negara di sepanjang perbatasan organisasi pengirim / koalisi, untuk mencegah arus keluar pengungsi dan imigran gelap secara tidak nyata) tanpa campur tangan luas.



Gambar 2.2 Komposisi Organisasi Penyelenggara Operasi Pemeliharaan Perdamaian 2006-2015

(Sumber: SIPRI, 2015)

Dari data tabel yang dirilis oleh *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)* pada tahun 2015 tersebut, diketahui bahwa operasi pemeliharaan perdamaian selain PBB atau Non-UN Peacekeeping Operation juga mempunyai jumlah yang signifikan.

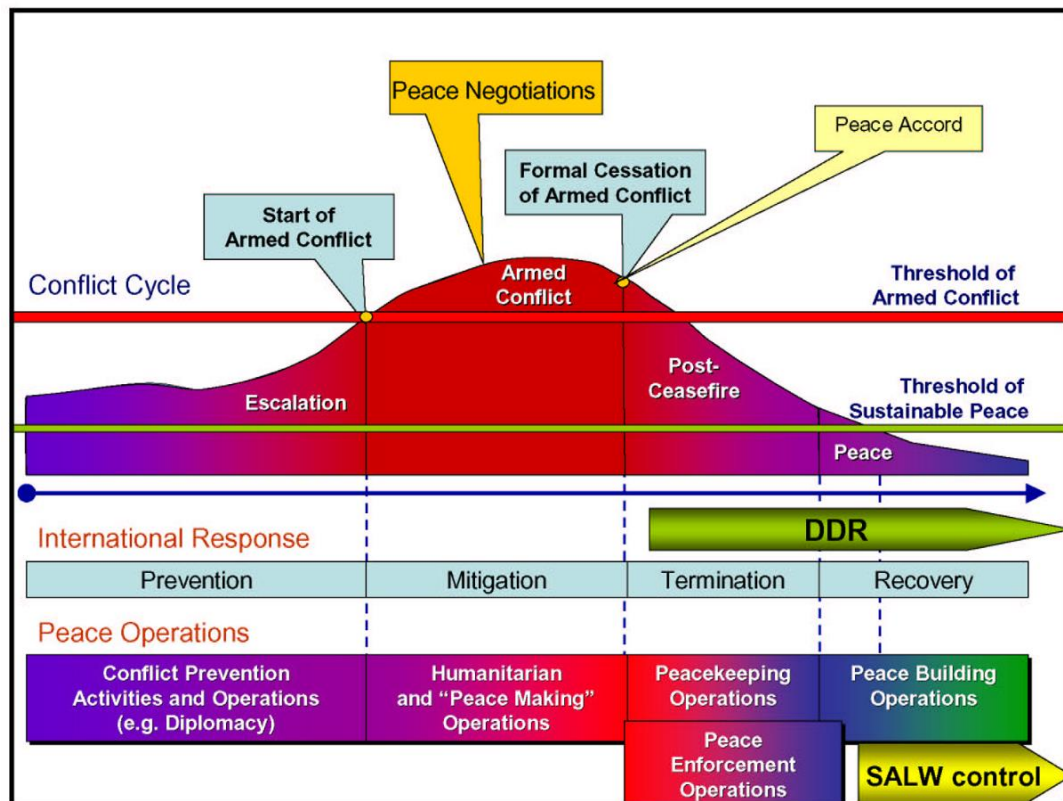
Meski bukan berada dibawah naungan PBB, operasi pemeliharaan perdamaian yang diselenggarakan oleh aliansi atau organisasi regional maupun koalisi *ad hoc* tetap menggunakan prinsip dasar pemeliharaan perdamaian, yaitu komitmen dan persetujuan pihak yang bertikai (*consent of the conflicting parties*), ketidak-berpihakan terhadap salah satu pihak (*impartiality*) dan tidak menggunakan kekuatan bersenjata kecuali untuk melindungi diri dan mempertahankan mandat.

2.1.4.2 *Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)* *Dalam Multidimensional Peacekeeping*

Pelucutan senjata, demobilisasi, dan reintegrasi atau *Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)* merupakan pendekatan multidimensional dalam pelaksanaan operasi pemeliharaan perdamaian (UN,2000). Hal ini merupakan konsep umum yang menggambarkan proses yang mengantarkan operasi mencapai tujuannya. Tujuan dari proses DDR adalah untuk memberikan kontribusi terhadap keamanan dan stabilitas di lingkungan pasca-konflik sehingga pemulihan dan pembangunan dapat dimulai. Proses DDR terhadap mantan gerilyawan adalah proses yang kompleks, dengan dimensi politik, militer, keamanan, kemanusiaan dan sosial ekonomi. Hal ini bertujuan untuk mengatasi masalah keamanan pascakonflik yang muncul saat mantan gerilyawan dibiarkan tanpa mata pencaharian atau jaringan pendukung, selain mantan rekan mereka, selama masa transisi yang vital dari konflik menuju perdamaian dan pembangunan. Melalui proses pelucutan senjata dari tangan kombatan, membawa kombatan keluar dari struktur militer dan membantu mereka untuk mengintegrasikan secara sosial dan ekonomi ke masyarakat, DDR berusaha untuk mendukung mantan kombatan, wanita dan anak-anak yang terkait kelompok bersenjata, sehingga mereka bisa menjadi peserta aktif dalam proses perdamaian.

Dalam hal ini, menurut Charles Hauss (2010), DDR meletakkan dasar untuk melindungi dan mempertahankan masyarakat di mana orang-orang ini kembali, sambil membangun kapasitas nasional untuk perdamaian, keamanan dan pembangunan jangka panjang. Penting untuk dicatat bahwa DDR saja tidak dapat menyelesaikan konflik, mencegah kekerasan, atau memungkinkan pembangunan. Namun, ini bisa membantu membangun lingkungan yang aman sehingga elemen lain dari strategi pemulihan dan pembangunan perdamaian dapat dilanjutkan (*Secretary General UN, 2005*).

Dengan DDR, menurut Caramés, A. dan E. Sanz (2009), proses perdamaian akan menjadi lebih terbuka sehingga kemungkinan untuk berhasil lebih tinggi karena adanya rasa saling percaya antar pihak yang bertikai.



Gambar 2.3 Cycle of Conflict in Multidimensional Peacekeeping

Sumber: Supriyatno, (2017)

Dari gambar diatas, proses DDR dimulai dari setelah adanya perjanjian dan komitmen dari pihak yang bertikai bersamaan dengan dimulainya proses pemeliharaan perdamaian. DDR berlanjut meski proses pemeliharaan perdamaian telah berganti menjadi proses pembangunan perdamaian (*peacebuilding*).

Teori dan konsep tentang pemeliharaan perdamaian baik PBB maupun Non-PBB akan digunakan oleh peneliti dalam menganalisa misi yang dijalankan oleh Satgas KONGA XXXIV-E IMT baik unsur sipil maupun militer. Dari konsep dan model DDR keterlibatan dua unsur yang bersamaan dalam suatu misi dapat dijelaskan tidak hanya peraturan dan norma, tapi juga dari segi landasan teoretis.

2.2 Penelitian Terdahulu

Kerjasama sipil dan militer merupakan kajian yang sudah lama menjadi kajian yang menarik bagi lingkungan akademis, sehingga sudah ada beberapa hasil dari kajian tersebut yang menjadikan kerjasama sipil dan militer sebagai objek penelitian. Begitu juga dengan misi pemeliharaan perdamaian, baik yang berada di bawah naungan PBB maupun yang berada diluar sistem operasi pemeliharaan PBB. Oleh karena itu, peneliti mengambil beberapa contoh hasil penelitian terkait isu tersebut, disamping untuk menambah wawasan dan khazanah keilmuan peneliti, juga untuk menjadi perbandingan dan menghindari kesamaan penelitian. Penjelasan mengenai penelitian-penelitian tersebut ditampilkan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 2.3 Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Metode & Teori	Hasil Penelitian
1	Irvan Harisandy (Universitas Pertahanan 2013)	Kerjasama Sipil-Militer Dalam Pengelolaan Pertahanan Udara Nasional Ditinjau Dengan Pendekatan <i>Strategic Management</i>	Kualitatif Deskriptif -Analitis	2 Analisa aspek kerjasama 3 Kondisi ideal 4 Pilihan strategi dan konsep <i>Flexibility of Used Airspace and Collaboration Decision Making Process</i> (FUA dan CDM)
2	Tika Savitri Pandanwangi (Universitas Pertahanan, 2014)	Kerjasama Sipil Militer Dalam Penanggulangan Bencana (Studi Kasus Tanggap Darurat Bencana Banjir Jakarta 2013)	Metodologi: Kualitatif Deskriptif	<ul style="list-style-type: none"> Eksplorasi Kerjasama Sipil dan militer Deskripsi Koordinasi di lapangan
3	Aulia Assidik (Universitas Pertahanan, 2015)	Penguatan Peran Indonesian <i>Civilian Peacekeepers</i> dalam <i>United Nations</i>	Kualitatif Deskriptif	<ul style="list-style-type: none"> Tidak ada sipil dalam Kontingen Garuda

		<i>Peacekeeping Operations (UN PKO)</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Kebijakan RI tidak mendukung civilian peacekeepers • Tidak ada lembaga misi persiapan peacekeeping untuk sipil
--	--	---	--	---

Sumber: Diolah oleh peneliti

Irvan Harisandy (2013) dalam tesisnya yang berjudul *Kerjasama Sipil-Militer Dalam Pengelolaan Pertahanan Udara Nasional Ditinjau Dengan Pendekatan Strategic Management*, sebagai syarat akademis untuk meraih gelar magister di Universitas Pertahanan menjelaskan bahwa kerjasama sipil-militer dalam pengelolaan pertahanan udara nasional telah dilaksanakan dengan kondisi kebijakan yang belum menyentuh aspek pengelolaan ruang udara secara utuh, pola kerjasama yang masih parsial, tidak integratif, dan masih bersifat *bottom up*. Sumberdaya yang ada juga belum dimanfaatkan dengan optimal. Berdasarkan kondisi tersebut, perlu diupayakan strategi yang efektif melalui konsep *Civil Military Joint Integration of National Air Defense (CM JINAD)*.

Dalam penelitiannya, Irvan Harisandy menggunakan teori dan konsep berikut:

1. Teori Ruang Udara
2. Teori Hubungan Sipil-Militer (Huntington, 1957)
3. Konsep Kerjasama Sipil-Militer (CMCoord)
4. Konsep Kerjasama Sipil-Militer *International Civil Aviation Organization (ICAO)*
5. Teori *Strategic Management*

Persamaan antara penelitian Irvan Harisandy dengan peneliti adalah objek penelitian yang serupa yaitu kerjasama sipil dan militer. Dua teori yang digunakan juga memiliki kesamaan yaitu *Civil Military Coordination (CMCoord)* dan teori hubungan sipil-militer oleh Samuel Huntington.

Perbedaan mendasar dari penelitian ini adalah konteks penelitian yaitu pengelolaan pertahanan udara nasional, yang memiliki dimensi, faktor, dan aspek berbeda dengan misi pemeliharaan perdamaian.

Selanjutnya dalam penelitian yang dilakukan oleh Tika Savitri Pandanwangi (2014) dengan judul *Kerjasama Sipil Militer Dalam Penanggulangan Bencana (Studi Kasus Tanggap Darurat Bencana Banjir Jakarta 2013)* juga membahas kerjasama sipil dan militer sebagai objek penelitiannya. Dalam penelitian tersebut dibahas tentang faktor-faktor yang menjadi permasalahan pada pelaksanaan kerjasama sipil-militer. Dengan *process-based partnership model*, penelitian ini menghasilkan eksplorasi dari kerjasama dan koordinasi sipil-militer yang telah berjalan pada tanggap darurat banjir di Jakarta pada tahun 2013.

Dalam tesis tersebut, Tika Savitri Pandanwangi menggunakan teori dan konsep berikut:

1. Konsep *Civil-Military Coordination* (CMCoord)
2. Konsep Penggunaan sumberdaya militer
3. Konsep Koordinasi
4. Tanggap Darurat bencana
5. Komando Tanggap Darurat Bencana

Persamaan penelitian yang dilakukan oleh Tika Savitri Pandanwangi dengan peneliti adalah objek penelitian yaitu kerjasama sipil-militer. Sedangkan perbedaannya adalah konteks penelitian yaitu tanggap darurat bencana alam dengan misi pemeliharaan perdamaian.

Penelitian selanjutnya yang menjadi perbandingan adalah penelitian yang dilakukan oleh Aulia Assidik (2015) yang berjudul *Penguatan Peran Indonesian Civilian Peacekeepers dalam United Nations Peacekeeping Operations (UN PKO)*. Dalam penelitian ini, Aulia Assidik menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif yang menjelaskan bahwa eksistensi *Indonesian Civilian Peacekeepers* dalam UN PKO belum terwakili. Menurut penelitian ini, Indonesia tidak pernah mengirimkan kontingen sipil sebagai duta negara dan tidak ada personel sipil yang ikut kedalam Kontingen Garuda (KONGA) Indonesia (Aulia Assidik, 2015 hal: 192). Kebijakan

pemerintah Republik Indonesia juga dikatakan tidak mendukung eksistensi *Indonesian Civilian Peacekeepers* menurut penelitian ini, karena tidak adanya peraturan pemerintah yang mengatur tentang partisipasi sipil dalam misi pemeliharaan perdamaian.

Penelitian Aulia Assidik menggunakan teori dan konsep berikut:

1. *Understanding Conflict*
2. Konsep *Traditional Peacekeeping in to Multidimensional Peacekeeping*
3. Teori *Conflict Analysis*
4. Konsep *Social injustice*
5. Konsep *Indonesia National Defense System*
6. Konsep *National security policy*

Persamaan dari penelitian dari Aulia Assidik dengan peneliti adalah konteks penelitian yang sama sama membahas misi pemeliharaan perdamaian.

Disamping persamaan, terdapat banyak perbedaan dari penelitian tersebut dengan penelitian penulis yang diantaranya adalah objek penelitian dimana Aulia Assidik membahas tentang penguatan peran sipil, dan penelitian penulis membahas tentang kerjasama sipil dan militer. Konteks penelitian juga mempunyai perbedaan yang mendasar, yaitu operasi pemeliharaan perdamaian yang diselenggarakan oleh PBB dan organisasi non-PBB. Dalam penelitian tersebut, dikatakan bahwa Indonesia tidak pernah mengirimkan kontingen sipil sebagai duta negara dan tidak ada personel sipil yang ikut ke dalam Kontingen Garuda (KONGA) Indonesia. Sedangkan peneliti menemukan bahwa dalam Satgas KONGA XXXIV-E IMT yang bertugas dalam misi pemeliharaan perdamaian di Filipina Selatan terdapat personel sipil dari Kementerian Luar Negeri (Kemlu) dan Badan Intelijen Negara (BIN) dengan perbandingan rasio yang signifikan dari jumlah personel militer, yang menurut perspektif komandan Satgas termasuk kedalam Satgas KONGA XXXIV-E meskipun dari Kemlu menetapkan namanya sebagai Tim Pengamat Indonesia-*International Monitoring Team* (TPI-IMT).

2.3 Kerangka Pemikiran

