

ISSN: 2087-7900

JURNAL

# POLITICA

DINAMIKA MASALAH POLITIK DALAM NEGERI & HUBUNGAN INTERNASIONAL

VOL. 9 NO.1, MEI 2018

- ❖ KOALISI DAN PENGELOLAAN KOALISI,  
PADA PEMERINTAHAN JOKO WIDODO-JUSUF KALLA  
Efriza
- ❖ KEBIJAKAN SEKURITISASI DAN PERSEPSI ANCAMAN  
DI LAUT NATUNA UTARA  
Ramdhan Muhaimin
- ❖ EAST ASIA REGIONAL LEADERSHIP DYNAMIC  
IN MEGA-REGIONAL AGREEMENT ERA  
Anggara Raharyo dan Sheiffi Puspapertiwi
- ❖ INDONESIA AND RUSSIA RELATIONS IN RESPONSE WITH  
CHANGING STRATEGIC ENVIRONMENT  
Hendra Manurung
- ❖ TUGAS PERBANTUAN TNI DALAM PENANGANAN  
TERORISME  
Aulia Fitri

POL	Vol.9	No.1	Hal. 1-89	Jakarta Mei 2018	ISSN 2087-7900
-----	-------	------	--------------	---------------------	-------------------



Diterbitkan Oleh:  
Pusat Penelitian Badan Keahlian  
Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

ISSN: 2087-7900

● JURNAL  
**POLITICA**

DINAMIKA MASALAH POLITIK DALAM NEGERI & HUBUNGAN INTERNASIONAL

VOL. 9 NO.1, MEI 2018

**Penanggung Jawab:**

Dr. Indra Pahlevi, S.IP., M.Si.

**Pemimpin Redaksi:**

Prof. Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, M.A. (Hubungan Internasional)

**Dewan Redaksi:**

Drs. Simela Victor Muhamad, M.Si. (Hubungan Internasional)

Riris Katharina, S.Sos., M.Si. (Administrasi Negara)

Dra. Adirini Pujayanti, M.Si. (Hubungan Internasional)

Drs. Ahmad Budiman, M.Pd. (Komunikasi Politik)

**Pelaksana Redaksi:**

Debora Sanur Lindawaty, S.Sos., M.Si.

Dewi Sendhikasari D., S.IP., M.P.A.

Sita Hidriyah, S.Pd., M.Si.

Siti Chaerani Dewanti.,Ars., M.Si

Aulia Fitri., S.IP., M.Si (Han).

**Staff Redaksi:**

Sri Rejeki, S.E., Yeti Ifana, S.E., Supriyanto

**Mitra Bestari:**

Prof. Dr. Vedi R. Hadiz (University of Melbourne)

Prof. PD. Dr. Patrick Ziegenhain (University of Malaya)

Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum (Universitas Indonesia)

Dr. phil. Yandri Kurniawan (Universitas Indonesia)

Dr. Panji Anugrah Permana, S.IP., M.Si (Universitas Indonesia)

Iis Gindarsah, M.Si (CSIS)

**Alamat Redaksi/Tata Usaha:**

Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI

Gedung Nusantara I, Lt. 2

Jl. Jend. Gatot Soebroto, Jakarta Pusat, 10270

Telp: 021-5755987 Fax: 021-5756067

Email: [jurnal.politica@dpr.go.id](mailto:jurnal.politica@dpr.go.id)

Penyunting menerima sumbangan tulisan yang belum pernah diterbitkan dalam media lain.  
Naskah diketik sesuai dengan format yang tercantum pada halaman belakang  
(Lihat pedoman penulisan)

## DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi.....	i
● KOALISI DAN PENGELOLAAN KOALISI, PADA PEMERINTAHAN JOKO WIDODO-JUSUF KALLA <i>oleh: Efriza</i> .....	1-16
● KEBIJAKAN SEKURITISASI DAN PERSEPSI ANCAMAN DI LAUT NATUNA UTARA <i>oleh: Ramdhan Muhaimin</i> .....	17-37
● EAST ASIA REGIONAL LEADERSHIP DYNAMIC IN MEGA-REGIONAL AGREEMENT ERA <i>oleh: Anggara Raharyo dan Sheiffi Puspapertiwi</i> .....	39-58
● INDONESIA AND RUSSIA RELATIONS IN RESPONSE WITH CHANGING STRATEGIC ENVIRONMENT <i>oleh:Hendra Manurung</i> .....	59-72
● TUGAS PERBANTUAN TNI DALAM PENANGANAN TERORISME <i>oleh:Aulia Fitri</i> .....	73-89



## PENGANTAR REDAKSI

Jurnal *Politica* merupakan jurnal ilmiah yang diterbitkan oleh Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. Jurnal ini merupakan wadah bagi para peneliti dan masyarakat akademis untuk menyampaikan ide dan/atau gagasan yang terkait dengan dinamika politik dalam negeri dan luar negeri. Memasuki volume kesembilan tahun 2018, Jurnal *Politica* secara konsisten tetap menyajikan berbagai tulisan ilmiah di bidang politik dalam negeri dan hubungan internasional. Berbagai persoalan strategis dibahas oleh 5 (lima) penulis dalam Jurnal *Politica*, Volume 9, Nomor 1, Mei 2018. Keempat persoalan strategis tersebut menyangkut isu-isu yang berkaitan dengan persoalan pemerintahan, keamanan laut, kepemimpinan ekonomi politik, isu perdagangan Indonesia-Rusia, dan tugas pembantuan TNI dalam penanganan terorisme.

Tulisan Pertama Disajikan Oleh Efriza Dengan Judul “Koalisi Dan Pengelolaan Koalisi, Pada Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla.” Tulisan ini membahas relasi Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pengelolaan koalisi berdasarkan tiga tahun kepemimpinan Presiden Joko Widodo (Jokowi), yang merupakan akibat dari perpaduan antara sistem presidensial dan multipartai. Menggunakan dasar pemikiran dari Scott Mainwaring dan David Altman mengenai kombinasi sistem presidensial dan multipartai serta koalisi dalam sistem presidensial, dilengkapi juga dengan beberapa pemikiran lainnya mengenai Koalisi. Berdasarkan realitas dan pemikiran di atas, dihasilkan bahwa kombinasi sistem presidensial dan multipartai dan cara pengelolaan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden Jokowi, adalah pengelolaan koalisi bersifat “gemuk” dengan kepemimpinan yang akomodatif dan cenderung transaksional. Sifat pengelolaan tersebut sebuah upaya menjaga hubungan harmonis antara Presiden dan DPR dengan konsekuensi bahwa Presiden Jokowi melanggar komitmennya untuk mewujudkan koalisi tanpa syarat dan tidak bagi-bagi kursi kekuasaan.

Tulisan kedua berjudul “Kebijakan Sekuritisasi Dan Persepsi Ancaman Di Laut Natuna Utara,” yang ditulis oleh Ramdhan Muhaimin. Menurut penulis, salah satu pembaharuan dalam peta Negara Kesatuan Republik Indonesia terbaru yang diterbitkan tahun lalu adalah penamaan Laut Natuna Utara di sebelah utara Pulau Natuna, Provinsi Kepulauan Riau. Sebelumnya, perairan tersebut masuk dalam kawasan Laut Tiongkok Selatan (LTS). Kebijakan pemerintah Indonesia mengubah nama kawasan perairan ini dalam peta terbarunya mendapat protes keras dari pemerintah Tiongkok. Sebab kawasan yang dinamai pemerintah Indonesia sebagai Laut Natuna Utara diklaim pemerintah Tiongkok masuk ke dalam Laut Tiongkok Selatan berdasarkan peta tradisional Tiongkok. Tentu ada aspek politik dan keamanan dalam penamaan kawasan tersebut sehingga memicu kritik keras dari Tiongkok menyusul dinamika konflik yang terjadi di Laut Tiongkok Selatan selama ini. Oleh karena itu, kajian ini mencoba menganalisis aspek keamanan pada kebijakan tersebut menggunakan pendekatan Persepsi Ancaman (*Threat Perception*) dan Teori Sekuritisasi yang dikembangkan Mazhab Copenhagen (*Copenhagen School*).

Tulisan ketiga disajikan oleh Anggara, dkk dengan judul “*East Asia Regional Leadership Dynamic in Mega-Regional Agreement Era.*” Penulis menilai mega regional telah menjadi tren utama dalam politik ekonomi era kontemporer. Negosiasi mega regional yang banyak diperbincangkan berpusat pada Asia Timur, di mana *Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)* dan *Trans Pacific Partnership (TPP)* dikontestasikan dengan satu sama lain. Keduanya menjanjikan solusi dan peningkatan dari stangnansi multilateralisme dan redundansi perjanjian perdagangan regional. Keduanya juga menjanjikan kemungkinan regionalism di Asia Timur, sebagai konsekuensi yang tidak

dapat dihindari dari integrasi yang intensif dari kerangka rezim yang ada. Kepemimpinan regional kemudian menjadi isu yang penting, karena kekuatan besar seperti Jepang, China, dan ASEAN akan mencoba untuk menjadi pemimpin kawasan. Di tengah negosiasi negara peserta untuk segera menyelesaikan negosiasi panjang RCEP, peristiwa penting terjadi di mana AS mundur dari TPP serta dibentuknya *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans Pacific Partnership (CPTPP)* sebagai penggantinya. Peristiwa ini telah menciptakan disrupsi terhadap regionalism Asia Timur, di mana peristiwa tersebut menciptakan arena yang baru bagi Jepang, sehingga mengubah keseimbangan dinamika kepemimpinan regional.

Tulisan keempat disajikan oleh Hendra Manurung dengan judul “Visi Masyarakat Asean 2025: Hubungan Perdagangan Indonesia Dan Rusia.” Penulis menilai Indonesia penting bagi Rusia bukan hanya sebagai mitra di level dunia, tetapi juga sebagai negara yang memiliki peran kunci dalam Perhimpunan Bangsa-bangsa di Asia Tenggara. Melalui hubungan kemitraan Rusia dan ASEAN, peta jalan untuk kerjasama ekonomi disepakati dan dilaksanakan. Lebih dari dua dekade, kerjasama ekonomi antara Rusia dan Asia Tenggara tertinggal di belakang kerjasama politik. Saat ini merupakan waktu tepat menutup kesenjangan tersebut. Bagaimanapun, untuk menguatkan hubungan ekonomi dan perdagangan, diperlukan keseriusan untuk mengatasi berbagai hambatan, termasuk keterbatasan birokrasi dan kurangnya informasi. Rusia penting bagi Indonesia demikian sebaliknya dalam mewujudkan stabilitas kawasan Indo-Pasifik sebagai mitra yang dipercaya dan menjanjikan dalam alih teknologi dan inovasi teknologi di sektor ekonomi dan kerjasama pertahanan.

Tulisan kelima dalam Jurnal *Politica* kali ini ditulis oleh Aulia Fitri dengan judul tulisan “Tugas Perbantuan TNI dalam Penanganan Terorisme.” Pemerintah Indonesia mengesahkan penambahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme yang salah satu pasalnya mengatur mengenai pelibatan TNI melalui tugas perbantuan dalam penanganan terorisme. Pelibatan TNI dalam penanganan terorisme telah memicu kekhawatiran publik akan kemungkinan terjadinya pergeseran mekanisme penanganan terorisme di Indonesia dari *criminal justice model* yang mengedepankan penegakan hukum, ke *war model* yang mengedepankan pengerahan kapasitas militer. Walaupun pada prakteknya, pelibatan TNI dimungkinkan melalui Operasi Militer Selain Perang. Namun, Indonesia belum memiliki pengaturan teknis mengenai mekanisme tugas perbantuan militer. Penulis membahas mengenai skema pelibatan TNI dalam penanganan terorisme dalam kerangka OMSP dengan pendekatan *criminal justice model*, termasuk hal-hal apa saja yang penting untuk diatur dalam Perpres mengenai perbantuan TNI dalam penanganan terorisme.

Demikianlah pengantar atas kelima tulisan yang tersaji dalam *Jurnal Politica* edisi kali ini. Berbagai tulisan tersebut diharapkan dapat menjadi bahan informasi dan juga alternative pemikiran bagi para pembaca yang menaruh perhatian terhadap isu-isu yang dibahas dalam jurnal ini. Redaksi juga berharap agar tulisan-tulisan ini dapat menjadi referensi bagi yang membutuhkan terutama para pengambil kebijakan. Redaksi mengucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. Lili Romli., M.Si (Peneliti Utama LIPI), Dr. Ganewati Wuryandari (Peneliti Utama LIPI), dan Prof. Dr. Carunia Mulya Firdausy sebagai Mitra Bestari atas koreksi dan masukannya terhadap tulisan dalam Jurnal *Politica* edisi kali ini.

Jakarta, Mei 2018

Redaksi

Kata Kunci bersumber dari artikel  
Lembar ini boleh dikopi tanpa izin dan biaya

Efriza

### **Koalisi dan Pengelolaan Koalisi, ada Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla**

Tulisan ini membahas relasi Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pengelolaan koalisi berdasarkan tiga tahun kepemimpinan Presiden Joko Widodo (Jokowi), yang merupakan akibat dari perpaduan antara sistem presidensial dan multipartai. Awalnya, Presiden Jokowi memiliki keinginan untuk mewujudkan koalisi yang berbasis ideologis dan program yang sama (consensus coalition) antar partai politik, namun realitasnya, sulit mewujudkannya disebabkan stabilitas pemerintahan terganggu di awal pemerintahan, akhirnya Presiden Jokowi memilih mewujudkan koalisi "semua partai." Menggunakan dasar pemikiran dari Scott Mainwaring dan David Altman mengenai kombinasi sistem presidensial dan multipartai serta koalisi dalam sistem presidensial, dilengkapi juga dengan beberapa pemikiran lainnya mengenai Koalisi. Berikutnya, dilengkapi analisis dari Otto Kirchheimer tentang Catch All Party, untuk menguraikan transformasi kepartaian di era modern ini. Disertai pembahasan mengenai orientasi partai-partai politik di Indonesia, berdasarkan uraian Yasraf Amir Piliang tentang nomadisme politik. Berdasarkan realitas dan pemikiran di atas, dihasilkan bahwa kombinasi sistem presidensial dan multipartai dan cara pengelolaan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden Jokowi, adalah pengelolaan koalisi bersifat "gemuk" dengan kepemimpinan yang akomodatif dan cenderung transaksional. Sifat pengelolaan tersebut sebuah upaya menjaga hubungan harmonis antara Presiden dan DPR dengan konsekuensi bahwa Presiden Jokowi melanggar komitmennya untuk mewujudkan koalisi tanpa syarat dan tidak bagi-bagi kursi kekuasaan. Pengelolaan koalisi itu dapat dilakukan karena pilihan partai bergabung sebagai pendukung pemerintahan turut didasari bukan saja kebutuhan pencitraan politik berdasarkan dorongan elektoral dalam pasar politik, tetapi juga dalam upaya partai politik tersebut mendanai kelangsungan hidupnya.

Kata Kunci: pengelolaan koalisi, Joko Widodo, Jusuf Kalla, sistem multipartai, sistem presidensial, DPR

Efriza

### *Coalition and Coalition Management In Joko Widodo-Jusuf Kalla Administration*

*This paper discusses the relationship between the President and the House of Representatives and the coalition government based on the three years of President Joko Widodo (Jokowi), who was trapped in inter-institutional competition as a consequence of a mixture of presidential and multi-party systems. Initially, President Jokowi has the desire to realize a coalition based on ideology and the same program (consensus coalition) between political parties, but the reality, it is difficult to make it happen in government, finally President Jokowi re-elected a coalition of "all parties". Using some of the basics of Scott Mainwaring and David Altman about presidential and multiparty combination systems and coalitions in presidential systems, complemented by several Coalitions. Then, complete the results of Otto Kirchheimer on Catch All Party, to outline the transformation of the party in this modern era. Accompanied by discussions on political parties in Indonesia, based on Yasraf Amir Piliang's description of political nomadism. Based on the facts and outcomes, a combination of presidential and multiparty systems and the government's management of government by President Jokowi, which manages a "fat" coalition with accommodative leadership and transactional performances. Matters relating to the harmonious relationship between the President and the House of Representatives with the consequence that the President is committed to realizing an unconditional coalition and not for the power-seats. Coalition management can be done because the choice of the party that develops as a supporter of the government is also based not only on the need for political imagery in order to encourage electoral in the political market, but also in the spirit of the party.*

*Keywords: coalition management, Joko Widodo, Jusuf Kalla, multiparty system, presidential system, DPR*

Kata Kunci bersumber dari artikel  
Lembar ini boleh dikopi tanpa izin dan biaya

Ramdhan Muhaimin

### **Kebijakan Sekuritisasi Dan Persepsi Ancaman di Laut Natuna Utara**

Salah satu pembaharuan dalam peta Negara Kesatuan Republik Indonesia terbaru yang diterbitkan tahun lalu adalah penamaan Laut Natuna Utara di sebelah utara Pulau Natuna, Provinsi Kepulauan Riau. Sebelumnya, perairan tersebut masuk dalam kawasan Laut Tiongkok Selatan (LTS). Kebijakan pemerintah Indonesia mengubah nama kawasan perairan ini dalam peta terbarunya mendapat protes keras dari pemerintah Tiongkok. Sebab kawasan yang dinamai pemerintah Indonesia sebagai Laut Natuna Utara diklaim pemerintah Tiongkok masuk ke dalam Laut Tiongkok Selatan berdasarkan peta tradisional Tiongkok. Tentu ada aspek politik dan keamanan dalam penamaan kawasan tersebut sehingga memicu kritik keras dari Tiongkok menyusul dinamika konflik yang terjadi di Laut Tiongkok Selatan selama ini. Kebijakan penamaan Laut Natuna Utara tidak bisa dilihat sebagai kebijakan pertikular yang tidak terkait sama sekali dengan tindakan politik lainnya yang telah dilakukan Pemerintah Indonesia sebelumnya, seperti pembuatan ALKI (Alur Laut Kepulauan Indonesia) hingga peningkatan kapasitas militer di sekitar perairan Natuna. Termasuk visi maritim Pemerintah Indonesia yang termuat dalam Nawa Cita. Oleh karena itu, kajian ini mencoba menganalisis aspek keamanan pada kebijakan tersebut menggunakan pendekatan Persepsi Ancaman (Threat Perception) dan Teori Sekuritisasi yang dikembangkan Mazhab Copenhagen (Copenhagen School). Tujuan pendekatan konseptual dalam studi keamanan ini, untuk melihat sejauh mana kebijakan penamaan Laut Natuna Utara dapat dilihat sebagai upaya sekuritisasi kedaulatan kepentingan nasional Indonesia dari ancaman eksternal.

Kata Kunci: Peta baru NKRI, Laut Natuna Utara, Laut Tiongkok Selatan, Persepsi Ancaman, Sekuritisasi

Ramdhan Muhaimin

### *The Policy Of Securitization and Threat Perception In The North Natuna Sea*

*The Government of the Republic of Indonesia was reformed a number of strategic parts in its national map in the middle of last year. One of them is renaming the waters in north of Natuna Island as the North Natuna Sea. Previously, the area became part of the South China Sea refers to the world map. Certainly, the policy was surprised the Government of the People's Republic of China, which immediately issued strong protests. China claimed the area which named by Indonesia as the North Natuna Sea is part of its nine-dash line. There were political and security aspects in the Indonesian policy to renaming the waters, which brought out a new problem in dynamic of the South China Sea. Moreover, the renaming policy cannot be seen as particular action that not related at all with Indonesian previous policies, such as Djuanda Declaration on sea boarder, policy of ALKI (Indonesian Archipelagic Sea Lane), until increasing military base capacity in Natuna. Furthermore, Indonesian government under Joko Widodo's administration has a maritime vision to make Indonesia as Global Maritime Fulcrum. Therefore, this study attempts to analyze the security aspects of the policy using the Threat Perception and Securitization Theories developed by the Copenhagen School. The purpose of this conceptual approach is to see how far renaming policy can be seen as an attempt to securitize the sovereignty of Indonesia's national interest from external threats.*

*Keywords: New Map of NKRI, North Natuna Sea, South China Sea, Threat Perception, Securitization*



Kata Kunci bersumber dari artikel  
Lembar ini boleh dikopi tanpa izin dan biaya

Anggara Raharyo dan Sheiffi Puspapertiwi

### **Dinamika Kepemimpinan Regional Asia Timur dalam Era Perjanjian Mega-Regional**

Mega regional telah menjadi tren utama dalam politik ekonomi era kontemporer. Negosiasi mega regional yang banyak diperbincangkan berpusat pada Asia Timur, di mana Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) dan Trans Pacific Partnership (TPP) dikontestasikan dengan satu sama lain. Keduanya menjanjikan solusi dan peningkatan dari stangnansi multilateralisme dan redundansi perjanjian perdagangan regional. Keduanya juga menjanjikan kemungkinan regionalism di Asia Timur, sebagai konsekuensi yang tidak dapat dihindari dari integrasi yang intensif dari kerangka rezim yang ada. Kepemimpinan regional kemudian menjadi isu yang penting, karena kekuatan besar seperti Jepang, China, dan ASEAN akan mencoba untuk menjadi pemimpin kawasan. Di tengah negosiasi negara peserta untuk segera menyelesaikan negosiasi panjang RCEP, peristiwa penting terjadi di mana AS mundur dari TPP serta dibentuknya Comprehensive and Progressive Agreement for Trans Pacific Partnership (CPTPP) sebagai penggantinya. Tulisan ini bertujuan untuk memahami konstelasi kepemimpinan ekonomi politik Asia Timur, dikaitkan dengan perkembangan dari perjanjian perdagangan mega-regional yang melibatkan kawasan ini. Kami menggunakan konsep “kepemimpinan” dan “kepemimpinan kawasan” sebagai kerangka konseptual dalam tulisan ini. Metode kualitatif digunakan dalam studi ini dengan data yang diperoleh dari jurnal terbaru dan buku melalui studi literatur. Berdasarkan analisa yang dilakukan, kami berargumen bahwa peristiwa ini telah menciptakan disrupsi terhadap regionalism Asia Timur, di mana peristiwa tersebut menciptakan arena yang baru bagi Jepang, sehingga mengubah keseimbangan dinamika kepemimpinan regional. Sebagai akhir dari studi yang kami lakukan, selanjutnya kami menawarkan skenario bagi tiap kekuatan besar Asia Timur, membuka diskusi awal sebagai respon dari peristiwa yang terjadi.

Kata kunci: Asia Timur, ASEAN, China, Jepang, kepemimpinan regional, RCEP, TPP, CPTPP

Anggara Raharyo dan Sheiffi Puspapertiwi

### *East Asia Regional Leadership Dynamic In Mega-Regional Agreement Era*

*Mega-regional has become a major trend of the global political economy in this contemporary era. The most talked mega-regional negotiations are centered in East Asia, where Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) and Trans-Pacific Partnership (TPP) seemed to be contested toward each other. The two mega-regional negotiations promised solution and advancement from stagnant multilateralism and regional trade agreement redundancy. Both regimes also promised possibility for East Asia regionalism, as an inevitable consequence of deeper integration created by the two regimes. Regional leadership is thus becoming a prominent issue, as great powers such as Japan, China, and ASEAN, will struggle to become a regional leader. While participating countries are motivated to conclude negotiation, major event occurred with the withdrawal of the US from TPP and the establishment of its successor, Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP). This study is aimed to understand East Asia political economy leadership constellation, regarding the current development of mega-regional trade agreements involving the region. We use “leadership” and “regional leadership” as our conceptual frameworks. We use the qualitative method in our study, in which data is obtained from the latest journals and books through literature review. Based on our analysis, we argue that this major shock event has created disruption in East Asia Regionalism, as it provided a new playing field for Japan, changing the balance of regional leadership. To conclude our study, we also propose scenarios for each East Asia great power as an initial discussion responding to this changing event.*

*Keywords: East Asia, ASEAN, China, Japan, regional leadership, RCEP, TPP, CPTPP*

Kata Kunci bersumber dari artikel  
Lembar ini boleh dikopi tanpa izin dan biaya

Hendra Manurung

### **Hubungan Indonesia dan Rusia dalam Merespons Perubahan Lingkungan Strategis**

Hubungan Indonesia dan Rusia semakin dekat setelah penandatanganan draf perjanjian kemitraan strategis di Moskow. Rencana Konsultasi 2017-2019, yang bertujuan untuk mengintensifkan dialog kedua negara, telah ditandatangani Menlu kedua negara. Indonesia penting bagi Rusia bukan hanya sebagai mitra di level dunia, tetapi juga sebagai negara yang memiliki peran kunci di Asia Tenggara. Lebih dari dua dekade, kerja sama ekonomi antara Rusia dan Asia Tenggara tertinggal di belakang kerja sama politik. Saat ini merupakan waktu yang tepat untuk menutup kesenjangan tersebut dengan menguatkan hubungan ekonomi dan perdagangan. Namun, diperlukan keseriusan untuk mengatasi berbagai hambatan, termasuk keterbatasan birokrasi dan kurangnya informasi. Tulisan ini menjelaskan hubungan ekonomi Indonesia dan Rusia dalam periode beberapa tahun terakhir. Penulis berpendapat Rusia penting bagi Indonesia, demikian pula sebaliknya, karena kedua negara saling membutuhkan dalam kerangka kerja sama ekonomi dan pertahanan.

Kata kunci: kerja sama ekonomi, hubungan perdagangan, kerja sama pertahanan, Rusia, Indonesia, lingkungan strategis

Hendra Manurung

### *Indonesia and Russia Relations in Response with Changing Strategic Environment*

*Relations between Indonesia and Russia seem to be getting closer after agreeing to speed up the drafting of a new strategic partnership agreement in Moscow. A Plan of Consultation for 2017-2019 was signed by Ministers Retno L.P Marsudi and Sergey Lavrov aimed at intensifying dialogue between the two countries. Indonesia is important to Russia not only as a partner on international level, but as a country that plays a major role in the Southeast Asia. Under the Russia-ASEAN dialogue partnership, a road map for economic cooperation has been agreed upon and implemented. Over the past two decades, economic cooperation between Russia and Southeast Asia has lagged behind political cooperation. The writer argues efforts to strengthen closer trade and economic cooperation are needed to overcome existing barriers. This paper attempts to elaborate Indonesia-Russia trade relations in searching for a new strategic partnership. It is further argued that Russia is important to Indonesia and vice versa considering both countries are promising and reliable partner in economy and defense cooperation.*

*Keywords: economic cooperation, trade relation, defense cooperation, Russia, Indonesia, strategic environment*

Kata Kunci bersumber dari artikel  
Lembar ini boleh dikopi tanpa izin dan biaya

Aulia Fitri

### **Tugas Perbantuan TNI dalam Penanganan Terorisme**

Pemerintah Indonesia mengesahkan penambahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme yang salah satu pasalnya mengatur mengenai pelibatan TNI melalui tugas perbantuan dalam penanganan terorisme. Lebih jauh, pengaturan mengenai teknis pelibatan TNI melalui tugas perbantuan akan diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) yang akan diterbitkan maksimal satu tahun setelah pengesahan penambahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme. Pelibatan TNI dalam penanganan terorisme telah memicu kekhawatiran publik akan kemungkinan terjadinya pergeseran mekanisme penanganan terorisme di Indonesia dari criminal justice model yang mengedepankan penegakan hukum, ke war model yang mengedepankan pengerahan kapasitas militer. Walaupun pada prakteknya, pelibatan TNI dimungkinkan melalui Operasi Militer Selain Perang. Namun, Indonesia belum memiliki pengaturan teknis mengenai mekanisme tugas perbantuan militer. Tulisan ini membahas mengenai skema pelibatan TNI dalam penanganan terorisme dalam kerangka OMSP dengan pendekatan criminal justice model, termasuk hal-hal apa saja yang penting untuk diatur dalam Perpres mengenai perbantuan TNI dalam penanganan terorisme.

Kata kunci: Operasi Militer Selain Perang, Tugas Perbantuan Militer, Tentara Nasional Indonesia, terorisme.

Aulia Fitri

### *Military Assitance in Counter-Terrorism*

*The Indonesian government ratified the revision of the Terrorism Criminal Act which one of the articles regulates the involvement of TNI through the military assistance task in counter terrorism. Furthermore, the regulation regarding the technical involvement of TNI through military assistance will be regulated in a Presidential Regulation, which will be issued a maximum of one year after the ratification of the revised Law on Terrorism. The involvement of the TNI in counter terrorism has triggered public concerns about the possibility of a shift in the mechanism to handle terrorism in Indonesia from criminal justice models that promote law enforcement, to war models that promote the mobilization of military capacity. Even though in practice, the involvement of the TNI was made possible through Military Operations Other Than War. However, Indonesia does not have technical arrangements regarding the mechanism of military assistance. This paper discusses the scheme of involving TNI in counter terrorism within the framework of Military Operation Other Than War with criminal justice model approach, including important points that need to be regulated in the Presidential Regulation concerning military assistance in counter terrorism.*

*Keywords: Military Operation Other Than War, Military Assistance, Indonesian National Army, terrorism*

# KOALISI DAN PENGELOLAAN KOALISI, PADA PEMERINTAHAN JOKO WIDODO-JUSUF KALLA

*Coalition and Coalition Management  
in Joko Widodo-Jusuf Kalla Administration*

**Efriza**

Ilmu Politik di Sekolah Tinggi Ilmu Pemerintahan Abdi Negara (STIP-AN)  
(efriza.riza@gmail.com)

Naskah Diterima: 1 Maret 2018

Naskah Direvisi: 21 Mei 2018

Naskah Disetujui: 28 Mei 2018

## **Abstract**

*This paper discusses the relationship between the President and the House of Representatives and the coalition government based on the three years of President Joko Widodo (Jokowi), who was trapped in inter-institutional competition as a consequence of a mixture of presidential and multi-party systems. Initially, President Jokowi has the desire to realize a coalition based on ideology and the same program (consensus coalition) between political parties, but the reality, it is difficult to make it happen in government, finally President Jokowi re-elected a coalition of "all parties". Using some of the basics of Scott Mainwaring and David Altman about presidential and multiparty combination systems and coalitions in presidential systems, complemented by several Coalitions. Then, complete the results of Otto Kirchheimer on Catch All Party, to outline the transformation of the party in this modern era. Accompanied by discussions on political parties in Indonesia, based on Yasraf Amir Piliang's description of political nomadism. Based on the facts and outcomes, a combination of presidential and multiparty systems and the government's management of government by President Jokowi, which manages a "fat" coalition with accommodative leadership and transactional performances. Matters relating to the harmonious relationship between the President and the House of Representatives with the consequence that the President is committed to realizing an unconditional coalition and not for the power-seats. Coalition management can be done because the choice of the party that develops as a supporter of the government is also based not only on the need for political imagery in order to encourage electoral in the political market, but also in the spirit of the party.*

*Keywords: coalition management, Joko Widodo, Jusuf Kalla, multiparty system, presidential system, DPR*

## **Abstrak**

Tulisan ini membahas relasi Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pengelolaan koalisi berdasarkan tiga tahun kepemimpinan Presiden Joko Widodo (Jokowi), yang merupakan akibat dari perpaduan antara sistem presidensial dan multipartai. Awalnya, Presiden Jokowi memiliki keinginan untuk mewujudkan koalisi yang berbasis ideologis dan program yang sama (*consensus coalition*) antar partai politik, namun realitasnya, sulit mewujudkannya disebabkan stabilitas pemerintahan terganggu di awal pemerintahan, akhirnya Presiden Jokowi memilih mewujudkan koalisi "semua partai." Menggunakan dasar pemikiran dari Scott Mainwaring dan David Altman mengenai kombinasi sistem presidensial dan multipartai serta koalisi dalam sistem presidensial, dilengkapi juga dengan beberapa pemikiran lainnya mengenai Koalisi. Berikutnya, dilengkapi analisis dari Otto Kirchheimer tentang *Catch All Party*, untuk menguraikan transformasi kepartaian di era modern ini. Disertai pembahasan mengenai orientasi partai-partai politik di Indonesia, berdasarkan uraian Yasraf Amir Piliang tentang nomadisme politik. Berdasarkan realitas dan pemikiran di atas, dihasilkan bahwa kombinasi sistem presidensial dan multipartai dan cara pengelolaan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden Jokowi, adalah pengelolaan koalisi bersifat

“gemuk” dengan kepemimpinan yang akomodatif dan cenderung transaksional. Sifat pengelolaan tersebut sebuah upaya menjaga hubungan harmonis antara Presiden dan DPR dengan konsekuensi bahwa Presiden Jokowi melanggar komitmennya untuk mewujudkan koalisi tanpa syarat dan tidak bagi-bagi kursi kekuasaan. Pengelolaan koalisi itu dapat dilakukan karena pilihan partai bergabung sebagai pendukung pemerintahan turut didasari bukan saja kebutuhan pencitraan politik berdasarkan dorongan elektoral dalam pasar politik, tetapi juga dalam upaya partai politik tersebut mendanai kelangsungan hidupnya.

Kata Kunci: pengelolaan koalisi, Joko Widodo, Jusuf Kalla, sistem multipartai, sistem presidensial, DPR

## Pendahuluan

Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) memengaruhi kewenangan Presiden tepatnya Kewenangan konstitusional seorang Presiden menjadi lebih kecil dan terbatas dibandingkan presiden sebelum reformasi.<sup>1</sup> Di era reformasi, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) merupakan presiden yang pertama kali dipilih langsung oleh rakyat, dan presiden pertama pula yang berhasil menyelesaikan lima tahun masa tugasnya (2004-2009).<sup>2</sup> Bahkan, jika ditinjau lebih jauh, Presiden SBY adalah Presiden yang dapat menjabat kembali untuk periode kedua dan dapat menyelesaikan jabatannya selama satu dekade.

Keberhasilan Presiden SBY dengan kewenangan konstitusional yang lebih kecil dan terbatas disebabkan oleh model pengelolaan koalisi. Dalam pembentukan pemerintahannya Presiden SBY ini menghasilkan semacam pemerintahan koalisi semua partai. Pemilihan pengelolaan koalisi “besar dan tambun” adalah menjadi jalan keluar dalam pengelolaan pemerintahannya dengan kewenangan konstitusional yang lebih kecil dan terbatas tersebut. Pengalaman memerintah SBY itu, dijadikan contoh oleh Presiden Joko Widodo (Jokowi). Pilihan ini tentu mengingkari janji kampanye Jokowi yang bertekad akan memulai suatu budaya politik yang baru, yaitu konsep koalisi tanpa

adanya politik transaksional.<sup>3</sup> Jokowi pun rela mengingkari janjinya mewujudkan koalisi tanpa syarat dengan diawali beralihnya Partai Persatuan Pembangunan (PPP), diikuti Partai Amanat Nasional (PAN), dan diakhiri oleh Partai Golkar sebagai bagian koalisi pendukung pemerintahan.

Dinamika tiga tahun pemerintahan Jokowi mencakup dimensi yang luas dan kompleks. Pilihan untuk menerapkan model pemerintahan koalisi yang bertipe koalisi “semua partai,” didasari karena hasil perubahan UUD 1945 justru memperbanyak titik singgung antara lembaga eksekutif dan legislatif. Dari hubungan kedua lembaga ini, dapat dikatakan bahwa ayunan bandul kekuasaan saat ini lebih condong “sarat DPR.” Di samping itu, semangat reformasi untuk mempertegas sistem presidensial, yang diwujudkan dalam purifikasi pasca perubahan UUD 1945 ternyata tidak mampu menghilangkan karakter sistem parlementer dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.

Pembongkaran konstruksi presidensialisme dalam UUD 1945 secara signifikan pada Perubahan Pertama tahun 1999, kemudian penguatan kelembagaan DPR pada Perubahan Kedua tahun 2000, bukannya melahirkan keseimbangan kekuasaan antara Presiden dan DPR tetapi justru mengaburkan sistem presidensial yang ingin dibangun melalui Perubahan UUD 1945 tersebut.<sup>4</sup>

1 Denny Indrayana, *Indonesia Optimis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2011, hlm. 71

2 *Ibid*, hlm. 62

3 Ari Ganjar Herdiansah, *Paradoks Koalisi Tanpa Syarat: Suatu Tinjauan dari Perspektif Sosiologi Politik*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015, hlm. 2

4 Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan*

Ketidakstabilan penyelenggaraan negara, juga terjadi karena pilihan atas kombinasi sistem multipartai dengan sistem pemerintahan presidensial, yang nyatanya adalah berbahaya (*innimical*) untuk stabilitas politik dan pemerintahan. Berdasarkan realitas tersebut, koalisi “gemuk” atau koalisi “semua partai” menjadi pilihan untuk mewujudkan stabilitas penyelenggaraan negara. Sebab, jika tidak dilakukan pengupayaan “koalisi gemuk” maka partai yang tidak bergabung bisa membentuk poros oposisi di parlemen, tentu saja ini akan menyebabkan sulitnya proposal presiden atau pemerintah untuk diterima di DPR.

Kebijakan pengaturan kepartaian yang menganut sistem multipartai ekstrem turut menghasilkan kondisi yang tidak kondusif bagi sistem presidensial. Efektivitas pemerintah dalam mengambil kebijakan-kebijakan publik sangat bergantung pada dinamika politik yang berkembang di DPR.<sup>5</sup> Di era reformasi ini tidak kondusifnya sistem presidensial juga turut pula didukung oleh absurditas politik dari sepak terjang partai-partai politik dalam berkoalisi. Implikasinya, bisa kita pelajari bahwa selama satu dekade kepemimpinan SBY, kian menunjukkan wajahnya yang lemah sebagai presiden dan lebih sering memosisikan dirinya dalam posisinya yang terjepit dalam pertarungan berbagai partai politik di parlemen. Sementara itu yang terjadi dengan pemerintahan Presiden Jokowi, lebih ironis, Jokowi bukan petinggi partai seperti Presiden SBY, malah dianggap hanya sekadar “petugas partai,” yang diberikan amanat oleh Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), sehingga turut direpotkan oleh ketidaksolidan dukungan dari PDI Perjuangan. Berdasarkan realitas di atas, maka uraian-uraian tersebut akan mengarahkan kita pada beberapa pertanyaan yang akan diulas dalam penelitian ini yakni:

---

*Demokrasi dan Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Kencana, 2017, hlm. 39

<sup>5</sup> *Ibid*

Apa saja faktor-faktor yang mendasari koalisi politik pada pemerintahan Jokowi? Mengapa Pemerintahan Jokowi cenderung memperluas koalisi partai-partai politik pendukung pemerintahannya? Apa implikasinya koalisi politik pendukung pemerintahan tersebut terhadap jalannya pemerintahan Jokowi?

Dalam membahas fokus penelitian dan permasalahan di atas, tulisan ini mengaplikasikan rumusan dari Scott Mainwaring dan David Altman mengenai kombinasi sistem presidensial dan multipartai serta koalisi dalam sistem presidensial, yang dianggap bermasalah. Meski begitu, tak bisa dimungkiri bahwa sistem presidensial di Indonesia adalah pengecualian (anomali) dalam praktek sistem presidensial di dunia, karena harus mengingkari watak sejatinya yang tak mengenal koalisi. Dalam membantu lebih memahami konsep koalisi maka dijelaskan mengenai Koalisi menurut Rainer Adam, Model-Model Koalisi dan Pengelolaan Koalisi dalam Sistem Presidensial utamanya di Indonesia seperti diuraikan oleh Agus Riwanto. Dilengkapi pula dengan analisis Otto Kirchheimer mengenai *Catch All Party*, untuk menguraikan tranformasi kepartaian di era modern ini, dan disertai dengan orientasi partai-partai politik di Indonesia berdasarkan uraian Yasraf Amir Piliang mengenai Nomadisme Politik. Rumusan dari Kirchheimer dan Yasraf ini bermanfaat untuk menunjukkan keterkaitan antara strategi politik kepartaian dan ketidakstabilan sistem presidensial Indonesia. Dan, uraian ini ditutup oleh penafsiran mengenai suatu realitas yang membantah bahwa kombinasi presidensial dengan multipartai menghadirkan instabilitas politik, jika, seorang Presiden memiliki kepiawaian dalam “mengelola” koalisi.

## Metode Penelitian

Penelitian ini dirancang dengan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian menggunakan studi kasus yang bersifat

instrumental (*instrumental case study*).<sup>6</sup> Hal mana kasus yang digunakan adalah tiga tahun lebih kepemimpinan Presiden Jokowi (atau Oktober 2014 sampai dengan Maret 2018), kasus ini memainkan peranan suportif, yang memudahkan pemahaman kita tentang minat-minat yang lainnya, seperti akan membantu mengungkap tak hanya relasi kekuasaan Presiden dan DPR sesudah amandemen UUD 1945 namun juga sebelum amandemen UUD 1945 tersebut. Akhirnya, kita juga tak luput melakukan perbandingan relasi kekuasaan Presiden dengan DPR berdasarkan sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945, dan perbandingan hubungan relasi kekuasaan Presiden dengan DPR dan dalam pengelolaan koalisi antara mantan Presiden SBY dengan Presiden Jokowi, meski tidak secara komprehensif.

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi literatur dan wawancara yang mendalam. Wawancara dilakukan berdasarkan pedoman wawancara dan beberapa pertanyaan terbuka. Wawancara dilakukan secara mendalam terhadap tiga narasumber yang merupakan pengamat politik (atau peneliti/akademisi) yang tulisan atau penelitiannya turut memengaruhi penelitian ini, tentunya pilihan terhadap ketiga pengamat politik ini didasari juga oleh keahlian mereka mengenai materi pembahasan seperti sistem kepartaian, koalisi, dan sistem presidensial, utamanya juga dengan kasus di Indonesia di era Jokowi dan mantan presiden SBY.

## Pembahasan

### Analisis Sistem Presidensial dan Orientasi Partai-Partai Politik

Indonesia menerapkan sistem presidensial berkombinasi multipartai, berdasarkan studi Scott Mainwaring, jarang sekali presiden

<sup>6</sup> Norman K Denzin, dan Yvonna S Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, terjemahan oleh Dariyatno, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 301

terpilih dari partai mayoritas, dengan terpilihnya *minority president*, untuk mencapai mayoritas di parlemen maka presiden akan berupaya untuk memperkuat posisinya dengan cara melakukan koalisi, namun membangun koalisi yang stabil jauh lebih sulit dalam demokrasi multipartai presidensial. Sebab, koalisi tidak bersifat mengikat sehingga keinginan bagi partai politik untuk membubarkan koalisi lebih kuat dalam sistem presidensial. Seperti dijelaskan oleh Scott Mainwaring, dalam tulisannya *Presidentialism, Multiparty System, and Democracy: The Difficult Combination*, sebagai berikut:

“... In Presidential systems the president (not the parties) has the responsibility of putting together a cabinet. The president may make prior deals with the parties that support him or her, but these deals are not as binding as they are in parliamentary system. Second, in presidential system, the commitment of individual legislators to support an agreement negotiated by the party leadership is often less secure. Finally, incentives for parties to break a coalition are stronger in presidential system, than in many parliamentary systems.”<sup>7</sup>

Jika kita lihat dalam konteks pemerintahan Presiden Jokowi, malah, presiden minoritas bukan saja karena dukungan yang rendah di legislatif, tetapi juga dari internal partai dan koalisi partai pendukungnya. Alasannya jelas, karena Jokowi hanya sebagai “petugas partai” dan bukanlah seorang ketua umum partai seperti presiden-presiden sebelumnya.<sup>8</sup> Bahkan, dapat ditenggarai bahwa Jokowi tidak

<sup>7</sup> Scott Mainwaring, 1993, *Presidentialism, Multiparty System, and Democracy: The Difficult Combination*, *Comparative Political Studies*, Vol. 26 No. 2, hlm. 220-222, ([https://www.researchgate.net/publication/258130109\\_The\\_Presidentialism\\_Multipartism\\_and\\_Democracy\\_The\\_Difficult\\_Combination](https://www.researchgate.net/publication/258130109_The_Presidentialism_Multipartism_and_Democracy_The_Difficult_Combination), diakses 15 Februari 2018)

<sup>8</sup> Leo Agustino, Satu Tahun Pemerintahan Jokowi: Transaksional dan Transformasional, dalam *Analisis CSIS*, Vol. 44 No. 4, hlm. 387

dapat dengan mudah memperoleh dukungan dari kawan-kawannya di internal partainya sendiri yakni PDI Perjuangan, karena Jokowi tidak memiliki jabatan struktural di tingkat Dewan Pimpinan Pusat (DPP) PDI Perjuangan sebelum dan saat menjabat Presiden sekarang ini.

Situasi Multipartai di parlemen cenderung membuat presiden melakukan koalisi antar partai-partai di parlemen, terutama untuk memperkuat basis dukungan politik di parlemen. Namun, koalisi dalam sistem presidensial jauh lebih sulit, akhirnya yang terjadi dalam pengelolaan koalisi seperti diuraikan oleh Agus Riwanto<sup>9</sup> yaitu: pertama, dalam sistem presidensial, presiden memilih sendiri anggota kabinetnya, yang boleh jadi berasal dari partai oposisi atau partainya sendiri dan kalangan profesional, implikasinya partai-partai tidak memunyai komitmen dukungan terhadap presiden. Kedua, dalam sistem presidensial karena presiden dalam pembentukan kabinetnya jauh lebih cenderung mengakomodasi individu elite partai politik, maka konsekuensinya tidak ada jaminan partai-partai di parlemen akan mendukung presiden, sebab yang diakomodasi presiden secara kasat mata adalah kepentingan elite partai politik, bukan kepentingan partai politik secara keseluruhan. Di sini tampak perbedaan persepsi akomodasi presiden antara elite partai politik dan partai politik itu sendiri menjadi pemantik tidak solidnya dukungan partai-partai di parlemen pada presiden.

Sebenarnya, apakah itu koalisi? Rainer Adam<sup>10</sup> menjelaskan bahwa, istilah 'koalisi' berasal dari kata kerja dalam bahasa Latin "coalescere," yang secara harfiah berarti 'saling menempelkan atau mengikatkan dua hal.'

<sup>9</sup> Agus Riwanto, *Desain Sistem Pemerintahan Antikorupsi: Konsep Pencegahan Korupsi Politik dalam Sistem Pemerintahan, Partai Politik dan Pemilu*, Malang: Setara Press, 2018, hlm. 56-57

<sup>10</sup> Lihat, Rainer Adam, *Masa Depan Ada di Tengah: Toolbox Manajemen Koalisi*, Jakarta: Friedrich Naumann Stiftung, 2010, hlm. 11

Koalisi pada khususnya merupakan aliansi atau kerja sama untuk periode waktu yang terbatas dalam rangka demi mencapai tujuan tertentu. Dalam politik, tujuan tersebut biasanya adalah mengambil-alih kekuasaan dan memegang pemerintahan. Koalisi yang dimaksud dalam hal ini adalah, antar kelompok atau antar organisasi, untuk mewujudkan tujuan bersama yang tidak dapat dicapai sendirian.

Sekali lagi perlu ditegaskan bahwa membangun koalisi dalam sistem presidensial sangatlah sulit bahkan tidak dianjurkan. Maka seperti di sarankan oleh David Altman, dengan mengaplikasikan rumusan David Altman dalam tulisannya *The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999*, dengan tegas menganjurkan bahwa setelah mempelajari bangunan koalisi dalam sistem presidensial dikemukakan dua alasan yang tegas menyatakan bahwa koalisi tidak dibutuhkan, uraiannya sebagai berikut:

*"The first has already been pointed out: under presidential systems governments do not require parliamentary confidence, which means that coalitions are not institutionally necessary. The second reason appears to be the widespread belief that presidentialism is not conducive to political cooperation."*<sup>11</sup>

Sulitnya membangun koalisi juga disebabkan tidak memungkinkan partai politik memilih salah satu di antara kedua pilihan peran yakni tetap mendukung pemerintahan atau mengkritisi pemerintahan. Partai politik diharuskan untuk terus-menerus beralih dari peran kritis ke perannya sebagai pendukung keamanan, pergeseran yang sulit dijalankan tapi sulit pula dihindari, inilah perkembangan

<sup>11</sup> David Altman, 2000, *The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999*, Party Politics, Vol. 6 No. 3, ([http://www.icp.uc.cl/daltman/index\\_archivos/Altman-2000-Party%20Politics%206%20%283%29%20259-283.pdf](http://www.icp.uc.cl/daltman/index_archivos/Altman-2000-Party%20Politics%206%20%283%29%20259-283.pdf), diakses 15 Februari 2018).



kepartaian modern yakni *Catch All Party*, seperti diilustrasikan oleh Otto Kirchheimer, sejak memasuki era tahun 1960-an.<sup>12</sup>

Lemahnya kesolidan dari partai-partai pendukung pemerintah juga disebabkan pergerakan orientasi partai-partai politik yang tidak pernah memiliki ketetapan dan konsistensi pada tingkat keyakinan atau ideologi politik, yang disebut oleh Yasraf Amir Piliang sebagai *Nomadisme Politik*. Keyakinan dan ideologi hanya sebuah *alat* atau *tempat persinggahan* saja untuk merealisasikan kepentingan kelompoknya bukan kepentingan bangsa atau kepentingan partai mengalahkan kepentingan bangsa yang lebih besar. Sehingga, yang terjadi adalah terlembaganya *nomadisme* partai, yakni pergerakan partai politik yang terus menerus, pada tingkat citra, lambang, atau ideologi tanpa pernah mampu mengubah watak, karakter, dan budaya politiknya.<sup>13</sup>

Nomadisme ini adalah juga sebagai bagian dari strategi politik. Strategi dari partai politik dengan berbagai langkah, manuver, dan strategi politik dalam rangka meraih kemenangan politik. *Nomadisme* politik ini merupakan wujud dari apa yang disebut ironi politik, yang mana ironi politik memproduksi berbagai bentuk ambivalensi, kontradiksi, inkonsistensi, dan paradoks di dalam politik yang menggiring pada dualisme dalam setiap tindakan, sikap, cara berpikir, manuver politik, dan sebagainya; yang meskipun diterima sebagai bagian dari dunia politik, tetapi menciptakan berbagai bentuk absurditas politik.<sup>14</sup>

Meski demikian, dalam praktiknya koalisi memang merupakan cara paling umum dilakukan oleh pemerintah yang hanya mendapatkan dukungan minoritas,

seperti yang ditunjukkan pada hasil pemilu presiden (Pilpres) tahun 2004, 2009, dan 2014. Yang dimaksud oleh Pemerintahan Minoritas (*minority government*) menurut Jose Antonio Cheibub seperti dikutip oleh Dody Nur Andriyan,<sup>15</sup> adalah keadaan di mana pemerintahan tidak dapat mengontrol suara mayoritas di parlemen atau di lembaga legislatif. Melihat realitas di Indonesia, jelas bahwa keniscayaan koalisi adalah sebuah keharusan. Presiden memang harus membangun sebuah koalisi dengan partai-partai politik.

Pengalaman Presiden SBY dalam mengelola pemerintahan dengan upaya partai politik dan presiden terpilih melakukan upaya membangun koalisi antar parpol agar pemerintahan presidensial dapat berjalan stabil dan efektif, meminjam ungkapan Lester G. Seligman dan Cary R. Covington dalam Agus Riwanto,<sup>16</sup> yang membagi koalisi dalam tiga model, yakni: koalisi ideologis (*concensus coalition*), koalisi strategis (*conglomerate coalition*), dan koalisi pragmatis (*exclusife coalition*). Koalisi partai politik pendukung pemerintah, umumnya di Indonesia adalah pembentukan koalisi pemerintahan “semua partai” atau “koalisi gemuk” atau “koalisi pragmatis.”

Harus pula diakui bahwa, tidak selalu kombinasi presidensial dengan multipartai dan koalisi menghadirkan instabilitas politik. Menurut Figueiredo dan Limongi dalam Leo Agustino bahwa, “...the combination of *presidentialism and a multiparty system is not necessarily a threat to governmental performance.*”<sup>17</sup> Mengonfirmasi pernyataan tersebut, Leo Agustino menyimpulkan, ini karena sangat tergantung pada kepiawaian seorang presiden

<sup>12</sup> Ichlasul Amal, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik* (edisi revisi), Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1996, hlm. 49-50

<sup>13</sup> Yasraf Amir Piliang, *Transpolitika: Dinamika Politik di Dalam Era Virtualitas*, Yogyakarta: Jalasutra, 2005, hlm. 156-158

<sup>14</sup> *Ibid*, hal. 170

<sup>15</sup> Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish, 2012, hlm, 197

<sup>16</sup> Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia: Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif*, Yogyakarta: Thafa Media, 2016, hlm. 299

<sup>17</sup> Leo Agustino, *op.cit*, hlm. 388

dalam 'mengelola' partai dan koalisi partai pendukungnya maupun koalisi partai oposisi melalui kekuasaan konstitusional dan partisannya.<sup>18</sup>

## Pembahasan

### Koalisi Partai Pendukung Pemerintahan

Kombinasi sistem multipartai dengan presidensial menyebabkan koalisi menjadi barang wajib dalam sistem presidensial, sebab sistem kepartaian di Indonesia adalah sistem multipartai ekstrem dengan suatu realitas bahwa tidak ada satu pun partai yang dominan. Berdasarkan fakta itu, maka hubungan kerja antara presiden-parlemen cenderung konfliktual. Akibatnya, dalam mengambil keputusan-keputusan publik maka presiden cenderung terlibat dalam kompromi dan akomodasi kepentingan antara partai di parlemen yang berbeda dengan partai presiden.

Dukungan partai-partai politik yang mayoritas di pemerintahan dan parlemen adalah keniscayaan bagi sistem presidensial yang efektif. Presiden di era Orde Baru tidak memunyai masalah *political support*, karena Golkar selalu menjadi partai pendukung pemerintah yang mempunyai kursi mayoritas mutlak di parlemen. Sehingga, Presiden Soeharto tidak perlu dipusingkan dengan keniscayaan perlunya koalisi di pemerintahannya. Jalannya pemerintahan dan kontrol parlemen berada di bawah kendali penuh Presiden – apalagi UUD 1945 kala itu juga *executive heavy constitution*. Konsekuensinya, kontrol kepada Presiden menjadi lemah.

Sementara itu, pada era demokratis sekarang, di satu sisi kewenangan Presiden sangat dibatasi, di sisi lain kewenangan kontrol DPR menjadi jauh lebih kuat. Ditambah lagi, Presiden tidak didukung oleh satu partai politik yang mayoritas mutlak sebagaimana

<sup>18</sup> *ibid*

era Orde Baru, bahkan mayoritas sederhana saja tidak terjadi.

Persoalan semakin kompleks dan pada akhirnya turut mewarnai pola hubungan eksekutif dan legislatif pada khususnya dan pemerintahan pada umumnya selepas pemilihan presiden. Misalnya, mekanisme Pemilihan Umum Legislatif (Pileg) yang mendahului Pemilihan Umum Presiden (Pilpres) secara mendasar membuka peluang hadirnya sebetuk koalisi yang tidak berkarakter disebabkan koalisi yang terbangun tidak dilandasi oleh sintesa ideologi atau kesamaan visi yang solid, melainkan lebih didasari oleh pemenuhan kuota pencalonan berdasarkan jumlah suara dan kursi.<sup>19</sup>

Kondisi di atas juga ditopang oleh model pemilihan presiden dua putaran. Model mayoritas mutlak ini di satu sisi memang akan menyebabkan seorang presiden memiliki legitimasi yang kokoh dihadapan rakyat. Di sisi lain, dengan nuansa politik tak berkarakter di Indonesia, adanya pemilu presiden putaran kedua justru memberi peluang yang besar bagi partai-partai untuk alih suara demi sekadar mendapatkan posisi yang lebih baik, tanpa mengindahkan komitmen yang telah dibangun sebelumnya. Jika dikaitkan antara Pemilihan Presiden dua putaran dengan model koalisi, maka terjadi tiga tahap koalisi yang dibangun seperti diungkapkan oleh Firman Noor, sebagai berikut:

*“Koalisi tahap pertama diperlukan untuk memenuhi minimal dukungan pencalonan presiden dan wakil presiden, jika terjadi pemilu putaran kedua maka koalisi akan diperbaharui guna menghadapi putaran kedua tersebut, terakhir koalisi dilakukan, guna memperbesar dukungan di DPR.”<sup>20</sup>*

<sup>19</sup> Syamsuddin Haris, *Praktik Parlemen Demokrasi Presidensial Indonesia*, Yogyakarta: Andi Offset, 2014.

<sup>20</sup> Firman Noor, Peneliti di Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI), Wawancara, Jakarta, 22 Desember 2015.

Menyadari bahwa kombinasi sistem presidensial dengan multipartai yang terfragmentasi dengan realitas tidak ada satu partai politik yang memperoleh suara mayoritas, berimplikasi terhadap pembentukan koalisi yang dilakukan oleh Presiden Yudhoyono kala itu, yakni, membentuk *governing coalition* dan *parliamentary coalition*. Atau dengan kata lain, berupaya menghadirkan koalisi tahap ketiga tersebut, yakni dalam rangka untuk memperbesar dukungan di DPR. Sementara, di era Presiden Jokowi, agak berbeda. Karena Pilpres diikuti oleh dua pasangan calon dan konsekuensinya tak ada Pilpres putaran kedua.

Ketika Pilpres 2014 lalu, terjadi persaingan keras antar dua kubu pasangan calon yaitu, Prabowo-Hatta Rajasa dengan Jokowi-Jusuf Kalla. Persaingan keras ini ternyata terbawa hingga ke Senayan, maka terjadilah polarisasi dua kekuatan koalisi itu di parlemen. Polarisasi koalisi yang terjadi sesuai preferensi dukungan calon presiden (capres) dan calon wakil presiden (cawapres) yang mana Koalisi Indonesia Hebat (KIH) sebagai pendukung pasangan Jokowi-Jusuf Kalla sesuai dukungan partai politik di DPR diusung oleh PDI Perjuangan, partai Nasdem, PKB, dan partai Hanura dengan total jumlah dukungan anggota parlemen sebanyak 207 anggota atau total suara di parlemen sebesar 36,96 persen. Sedangkan, Koalisi Merah Putih (KMP) pendukung pasangan Prabowo-Hatta Rajasa yang didukung partai politik di DPR pengusungnya adalah partai Gerindra, partai Golkar, PPP, PAN, PKS, dan Partai Demokrat (klaimnya netral) menguasai jumlah dukungan anggota parlemen sebanyak 353 anggota atau total suara di parlemen sebesar 63,03 persen. Menghadapi pusaran konflik KIH dan KMP dalam parlemen, ternyata Koalisi Pendukung Jokowi mengalami kekalahan demi kekalahan dengan skor telak yaitu 6-0, seperti: Penetapan Undang-Undang MD3, Penetapan Tata Tertib DPR, Pemilihan Pimpinan DPR, Pemilihan

Pimpinan Komisi dan Alat Kelengkapan DPR, Penetapan Undang-Undang Pilkada (lewat DPRD), dan Pemilihan Pimpinan MPR.

Menyadari bahwa tidak mudah menjalankan politik pemerintahan dengan hanya sedikit kekuatan di parlemen, konsekuensinya Jokowi akhirnya mengabaikan koalisi tanpa syarat yang digembar-gemborkannya saat Pilpres 2014 lalu, ini dibuktikan dengan pemanfaatan konflik dari kepengurusan PPP atas perbedaan manuver dukungan di Pilpres 2014. KIH yang dari awal telah bermanuver untuk membangun kekuatan baru di parlemen melalui memperluas dukungan partai koalisinya dengan bergabungnya PPP versi Romahurmuziy, respons pun dilakukan dengan menyediakan kursi dari paket calon pimpinan MPR, bahkan juga kepercayaan untuk menduduki kursi kementerian agama. Meski paket pimpinan MPR versi KIH kalah, tetapi kompensasi berupa kursi kementerian agama tetap diberikan untuk PPP.

Upaya memperluas koalisi dianggap sebagai cara untuk efektifnya jalannya pemerintahan, karena Presiden lebih membutuhkan *political support* ketimbang *electoral support*. Sehingga untuk menjawab tantangan kedua tentang minimnya dukungan politik, tidak ada jalan lain, Presiden mesti melakukan koalisi dan memperluas koalisi, seperti setahun pemerintahannya Presiden Jokowi sibuk melakukan konsolidasi politik. Jokowi pun kembali melakukan hal yang dilakukan sebelumnya oleh SBY yaitu melanggengkan koalisi gemuk, konsekuensinya lagi-lagi prinsip koalisi tanpa syarat tidak mungkin lagi dapat diteruskan setelah dirangkulnya beberapa partai di KMP menjadi koalisi pendukung pemerintahan seperti PAN dan Partai Golkar. Tentu konsekuensinya, pihak koalisi pendukung Jokowi-JK perlu berbagi sumber daya, sebab, *there is no such thing as free lunch*, untuk mengakomodasinya Jokowi

membagi kursi dalam *reshuffle* kabinet jilid II untuk mengakomodir bergabungnya PAN dan Partai Golkar sebagai pendukung pemerintahan sehingga masing-masing partai memperoleh 1 kursi kementerian. Dengan masuknya PAN dan Partai Golkar sebagai pendukung pemerintah, maka otomatis KIH dan KMP bubar, malah yang terjadi adalah Partai-partai Pendukung Pemerintahan (P4).<sup>21</sup>

Ironisnya, keyakinan itu terus dipelihara, bahkan Jokowi kembali gagal menunjukkan sikap memegang komitmennya bahwa menteri-menterinya tidak boleh merangkap jabatan sebagai pemimpin partai politik, dan membentuk pemerintahan profesional bukan bagi-bagi kursi. Kekhawatiran pemerintahan kembali mengalami “gunjangan” serta persiapan di tahun politik menjelang Pilpres 2019 nanti, menjelaskan realitas bahwa Jokowi menunjukkan kelonggaran (dalam *reshuffle* keempat) setelah memperbolehkan dua menteri dari Partai Golkar untuk merangkap jabatan di partai politik, yakni Menteri Perindustrian Airlangga Hartarto merangkap sebagai Ketua Umum Partai Golkar dan Menteri Sosial Idrus Marham sebagai Sekretaris Jenderal Partai Golkar. Pilihan sikap Jokowi ini sejalan dengan kesepakatan Partai Golkar yang menyatakan mendukung Jokowi untuk kembali maju sebagai capres dalam Pilpres 2019 mendatang. Di sisi lain, Presiden Jokowi tidak mendepak PAN dari kabinet kerja, meski PAN sering tak sejalan dengan program Presiden Jokowi, seperti menolak pemberlakuan ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*) dan menolak penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi undang-undang.<sup>22</sup>

Pergeseran peta koalisi mulai dari Pilpres,

<sup>21</sup> Koalisi Partai Politik Pendukung Pemerintah: KIH Ganti Nama Jadi P4, *Warta Kota*, 14 November 2015.

<sup>22</sup> Jokowi Belum Berniat Depak PAN, *Koran Tempo*, 2 November 2017.

pembentukan kabinet hingga koalisi di DPR, menunjukkan pergeseran sikap partai seiring dengan dinamika isu dan kesempatan politik yang tersedia. Kecenderungan itu menunjukkan sikap pragmatis dari partai-partai politik, sikap itu juga bisa diasumsikan telah terjadinya nomadisme politik dari partai-partai politik, sekaligus menunjukkan kelemahan partai-partai politik secara institusi (problem lainnya).

Pilihan bergabung dalam kekuasaan di pemerintahan dan meninggalkan pilihan menjadi oposisi ini terkait pula antara lain, dalam upaya partai politik mendanai kelangsungan hidupnya, dengan kata lain, tidak ada kemandirian partai. Di samping juga suatu kebutuhan pencitraan partai, yaitu sikap partai politik digerakkan oleh dorongan elektoral dalam pasar politik, sehingga akhirnya bergabung sebagai partai-partai pendukung pemerintah.

Implikasi lainnya dari koalisi yang bersifat pragmatis seperti ini, adalah tidak munculnya kompetisi antarpolitical politik di parlemen, sehingga tidak tampak perjuangan ideologis partai politik dalam memengaruhi, mengubah, ataupun membentuk kebijakan. Inilah situasi yang terus terjadi dari era pemerintahan SBY hingga pemerintahan Jokowi sekarang ini, tidak terjadinya kekuatan penyeimbang dari oposisi terhadap pemerintahan.

Munculnya partai-partai politik yang bergerak memilih turut bergabung dalam kekuasaan di pemerintahan, menunjukkan bahwa terjadi penurunan identifikasi pemilih partai, yang berdampak terhadap penurunan kepercayaan kepada partai politik. Tentu saja akhirnya, melemahnya ikatan antara partai politik dan pengikut, situasi ini akan menimbulkan volatilitas yang lebih tinggi dalam pemilu. Wajar akhirnya dalam pemilu, para pemilih semakin *enggan* untuk mengidentifikasi diri dengan partai politik

yang sama selama suatu siklus pemilihan, dan terdapat kecenderungan yang kuat untuk mengubah identifikasi mereka dari pemilihan ke pemilihan.<sup>23</sup>

Jika demikian, ternyata ayunan dari sistem presidensial dengan kombinasi sistem multipartai ekstrem yang terjadi di era kepemimpinan pemerintahan Presiden Jokowi maupun pemerintahan SBY (sebelumnya), menurut Syamsuddin Haris bahwa, “untuk menghindari terjadinya *deadlock* malah terjadinya upaya memperluas dukungan dalam koalisi pemerintahan, yang juga tak bisa dilepaskan dari lemahnya orientasi partai-partai politik di Indonesia.”<sup>24</sup>

### Peniruan Pengelolaan Koalisi Dalam Upaya Melanggengkan Kekuasaan

Pengelolaan pemerintahan selama satu dekade kepemimpinan Presiden SBY menunjukkan bahwa kecenderungan terjadinya pemerintahan yang terbelah, karena partai internal dari SBY yakni partai Demokrat hanya minoritas di DPR. Ini adalah konsekuensi dari sistem multipartai yang terfragmentasi dan terpolarisasi kepentingan ideologi dan politik, tetapi sayangnya tidak ada satu pun partai yang dominan. Permasalahan semakin kompleks, karena perbedaan peta kekuasaan antara Presiden dan DPR, sebab partai politik pemenang pemilihan presiden tidak menjadi kekuatan yang dominan pula di lembaga legislatif, sehingga Presiden SBY banyak mendengarkan partai-partai politik dan fraksi-fraksi yang ada di DPR. Akibatnya dalam masa kepemimpinan Presiden SBY, isu utama dalam hubungan eksekutif dan

legislatif adalah terkait dengan koalisi partai-partai politik.

Hubungan Presiden dan DPR selama satu dekade kepemimpinan Presiden SBY cenderung fluktuatif, meski demikian hubungan Presiden SBY dan DPR di masa itu belum dapat dikategorikan sebagai bermasalah, karena tidak ada konflik yang dahsyat antara kedua lembaga politik tersebut. Hanya yang berkembang adalah perbedaan pendapat antara kedua lembaga, sebab memang salah satu fungsi DPR adalah melakukan pengawasan terhadap eksekutif. Perbedaan pendapat tentu saja tidak selalu sama dengan konflik yang perlu dikhawatirkan, seperti yang pernah terjadi di era pemerintahan Abdurrahman Wahid sehingga berakibat pemakzulan. Tentu saja hal ini semakin menarik perhatian kita, apa yang menyebabkan kepemimpinan Presiden SBY bisa tetap menjaga hubungan yang harmonis dengan DPR dan menghindari terjadinya konflik, dan tampaknya Presiden Jokowi begitu mencermati pengelolaan koalisi di masa Pemerintahan SBY dalam upaya melanggengkan kekuasaannya, sehingga Presiden Jokowi pun tak tampak ragu lagi memilih mengikuti cara pengelolaan kekuasaan mantan presiden SBY tersebut, uraiannya sebagai berikut.<sup>25</sup>

Jika kita cermati, ternyata faktor kepemimpinan dan gaya memerintah seorang presiden menjadi penyokong kelangsungan sistem presidensial dengan kombinasi multipartai, utamanya Presiden SBY berhasil dalam mengelola politik secara efektif. Ini disebabkan oleh kecenderungan Presiden SBY yang akomodatif yang dilandasi ingin membangun demokrasi yang mulai tumbuh. Misalnya, keputusan SBY untuk membentuk koalisi guna mendukung pemerintahannya, selain didasarkan pada pemikiran strategis,

<sup>23</sup> John T. Ishiyama dan Marijke Breuning, *Ilmu Politik Dalam Paradigma Abad Ke-21* (Jilid 1), Jakarta: Kencana, 2013, hlm. 260-261

<sup>24</sup> Syamsuddin Haris, ahli politik dan peneliti Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI), Wawancara, Jakarta, 28 Desember 2015.

<sup>25</sup> Moch Nurhasim, dan Ikrar Nusa Bhakti, ed., *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 40

juga bisa dilihat sebagai bagian dari gaya atau pendekatan kepemimpinannya yang cenderung akomodatif.<sup>26</sup>

Pengalaman SBY ini tentu saja tak berbeda dengan kepemimpinan Presiden Jokowi yang selama tiga tahun pemerintahannya telah menunjukkan juga cenderung akomodatif. Ini ditunjukkan dengan Jokowi mulai merangkul sebanyak-banyaknya partai politik untuk menjadi mitra koalisi seperti PPP, PAN, dan terakhir Partai Golkar. Bahkan, menjelang Pilpres 2019 mendatang, memasuki tahun politik dalam perombakan kabinet jilid IV pada Januari 2018 lalu, tampak bahwa Presiden Jokowi semakin “nyaman” di bawah naungan beringin ketimbang berada di kandang Banteng. Analisis mengenai betapa pentingnya mitra koalisi Partai Golkar di bandingkan dengan PDI Perjuangan sebagai partai tempat bernaungnya Presiden Jokowi, diungkapkan oleh Syamsuddin Haris yaitu:

*“Sejak lama, dari pihak pemerintah, orang yang amat dipercaya oleh Jokowi sebagai negosiator, dalam rangka merangkul Partai Golkar bergabung dalam kabinet yakni melalui Luhut Binsar Panjaitan, yang memang bagian dari elite Golkar. Luhut, sudah dipercaya sejak ia sebagai kepala staf Presiden, hingga sekarang menjabat Menteri Koordinator Maritim dan Sumber Daya Republik Indonesia.”<sup>27</sup>*

Permasalahan utama dari relasi Presiden dengan DPR memang berada pada partai-partai politik yang menjadi mitra koalisi pemerintah. Dalam wilayah eksekutif, mereka mendapat posisi dalam kabinet, namun dalam wilayah legislatif, posisinya menjadi tidak jelas tergantung dari kepentingan partai

politiknya masing-masing. Akhirnya, relasi lembaga eksekutif dengan legislatif menjadi tidak harmonis.<sup>28</sup> Kondisi ini menimbulkan ketegangan-ketegangan antara Presiden dan partai-partai politik mitra koalisi. Sehingga, koalisi yang dibangun oleh presiden SBY kala itu, dan Presiden Jokowi adalah koalisi besar atau Presiden Minoritas dengan Pemerintahan Mayoritas, tetapi tidak solid.

Yang membedakan dengan pengelolaan pemerintahan oleh SBY, adalah ketidaksolidan partai pendukung Presiden Jokowi utamanya malah terjadi di partai internalnya sendiri yaitu PDI Perjuangan, yang didasari karena persoalan Jokowi hanya sebagai “petugas partai” dan bukanlah seorang ketua umum partai seperti presiden-presiden sebelumnya.<sup>29</sup> Dengan kata lain, walaupun Presiden memiliki dukungan besar di DPR, tetapi Presiden seringkali kehilangan dukungan partisan dalam menggolkan agenda-agenda pemerintahannya.

Sebab, PDI Perjuangan dan pemimpin partai itu juga punya agenda yang belum tentu cocok dengan agenda pemerintah, meski secara normatif tentu sejalan. Dukungan PDI Perjuangan, misalnya, kepada calon Kepala Kepolisian Komisaris Jenderal Budi Gunawan, termasuk dalam konflik Budi Gunawan dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), adalah contoh bahwa agenda partai politik utama pendukung Presiden tidak mudah disesuaikan dengan agenda Presiden dalam upaya pemberantasan korupsi, serta agenda Presiden untuk memperoleh wilayah dukungan dari masyarakat terhadap rezim dan pemerintahannya. Hal yang sama seperti, upaya pelemahan KPK, melalui revisi undang-undang KPK, justru dimotori oleh kader PDI Perjuangan di DPR

<sup>26</sup> Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multipartai Di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*, Bandung: Mizan, 2014, hlm. 181

<sup>27</sup> Syamsuddin Haris, ahli politik dan peneliti Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI), Wawancara, Jakarta, 28 Desember 2015

<sup>28</sup> Muhammad Sabri S Shinta, *Presiden Tersandera: Melihat Dampak Kombinasi Sistem Presidensial-Multipartai dalam Pemerintahan SBY-Boediono*, Jakarta: RM Books, 2012, hlm. 66

<sup>29</sup> Leo Agustino, *op.cit.*, hlm. 388

yang bertentangan dengan aspirasi dari masyarakat untuk penguatan KPK.<sup>30</sup>

Celaknya, lemahnya Jokowi ketika berhadapan dengan PDI Perjuangan semakin terlihat dalam tiga tahun kepemimpinannya. Pemerintahan Jokowi berupaya mempertemukan di antara berbagai kepentingan misalnya antara kepentingan partai dan kepentingan masyarakat, dengan menggunakan konsep *win-win solution* yang menjadi pilihan dari Jokowi dalam mengelola wilayah dukungan, sehingga arah Jokowi dalam kepemimpinannya tak berbeda jauh dengan SBY, terjadinya politik akomodasi, yang tentunya rentan dengan transaksional dalam memerintah. Seperti, ditenggarai dengan diterimanya pasal-pasal kontroversial<sup>31</sup> dalam pembahasan revisi UU MD3 yang ditukar dengan jatah kursi Wakil Ketua DPR bagi PDI Perjuangan.

Kontroversi keputusan transaksional ini juga pernah terjadi di era pemerintahan Presiden SBY. Saat itu DPR menyetujui Rancangan Undang-Undang (RUU) Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang isinya membawa Indonesia mundur ke masa Orde Baru, yaitu kepala daerah tidak lagi dipilih secara langsung, melainkan oleh DPRD. Pilihan itu dilakukan untuk tercapainya pertukaran antara diterimanya pasal kontroversi itu dan berhasilnya Partai Demokrat menduduki kursi wakil ketua MPR. Setelah dihujani kritik, Presiden Yudhoyono akhirnya mengeluarkan keputusan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) yang menganulir diundangkannya UU Pilkada itu.

Meski begitu, harus diakui akan kemampuan kepemimpinan Presiden SBY kala itu, dalam upayanya terus mengelola koalisi

besar. Walau penuh dengan ketegangan dalam internal koalisi, namun demokratisasi dan stabilitas politik serta pemerintahan yang lebih efektif itu, ternyata mampu mengondisikan peningkatan Produk Domestik Bruto (PDB) tahunan menjadi sekitar 6%, selama kurang lebih satu dekade. Maka kemajuan demokrasi dan politik serta pemerintahan, dan juga didukung perkembangan kemajuan ekonomi, terkombinasikan menjadi kekuatan pendukung Presiden SBY, untuk berkuasa melalui kemenangan dua kali Pemilu tersebut.<sup>32</sup> Begitu pula dengan Presiden Jokowi, setelah berhasil merangkul partai-partai koalisi di KMP, maka tak ada lagi riak-riak di parlemen, dibandingkan masih tetap diupayakannya koalisi tanpa syarat, ketidaknaifan mengelola dukungan partai-partai politik meski dibayar mahal dengan pengabaian komitmen awal sebelum memerintah, ternyata PDB Indonesia tahun 2017 masih cukup tinggi sekitar 5,6%.<sup>33</sup>

Problematika sistem presidensial dan multipartai ini, ternyata bisa diselesaikan oleh adanya faktor gaya memerintah seorang presiden yang akomodatif meski kecenderungan transaksional tak bisa dihindari. Fakta ini jelas menunjukkan bahwa kombinasi sistem presidensial dengan multipartai tidak selalu menimbulkan instabilitas politik, ketidakstabilan penyelenggaraan pemerintah, jika seorang presiden memiliki kepiawaian dalam 'mengelola' partai dan koalisi pendukungnya maupun koalisi oposisi melalui kekuasaan konstitusionalnya dan partisannya.<sup>34</sup>

Selama era reformasi ini, menunjukkan bahwa partai-partai politik sebagai institusional masih lemah, sehingga menjalankan strategi politik bersifat nomadisme politik. Dibalik kelemahan institusional partai, tentulah

<sup>30</sup> Setahun Pemerintahan Joko Widodo Tiga Tantangan Jokowi, *Koran Tempo*, 27 Oktober 2015.

<sup>31</sup> Pasal-pasal kontroversial itu adalah: Pasal 73 tentang pemanggilan paksa anggota Dewan, pasal 122 huruf k tentang penambahan kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD), dan pasal 245 tentang pemanggilan anggota DPR yang harus disetujui MKD dan Presiden.

<sup>32</sup> Arbi Sanit, Pengamat Politik dan mantan Dosen UI, Wawancara, Jakarta, 8 Januari 2016.

<sup>33</sup> Sri Mulyani Indrawati, "Projo Public Lecture," makalah disajikan dalam Projo Public Lecture, Jakarta, 22 November 2017.

<sup>34</sup> Leo Agustino, *op.cit*, hlm. 388

memberikan keuntungan bagi SBY dan Jokowi dalam mengelola pemerintahan. Selama dua periode pemerintahan SBY dan tiga tahun lebih dari kepemimpinan Presiden Jokowi, hanya terjadi ketegangan politik antara Presiden dan DPR.

Meski harus diakui di bawah kepemimpinan SBY dan Presiden Jokowi, mengindikasikan adanya demokrasi yang tersandera dan terjebak dari pilihan SBY dan Jokowi selama menjalankan pemerintahannya sendiri yang sangat menghindari adanya konflik politis dengan kepemimpinannya yang cenderung akomodatif, yang juga didukung oleh lemahnya institusionalisasi partai-partai tersebut. Bahkan, di masa Jokowi cenderung lebih meluas politik transaksionalnya, akomodir tak hanya untuk partai-partai politik tetapi juga tim pemenang pasangan Jokowi-JK yang terdiri dari berbagai relawan, sehingga bagi-bagi jabatan terjadi pula di kursi BUMN dan jabatan Duta Besar.

Dari realitas di atas, tampak bahwa tiga tahun pemerintahan Jokowi menunjukkan Presiden Jokowi tidak naif atas dukungan-dukungan partai politik untuk pemerintahan, sehingga Jokowi rela mengabaikan berbagai janji politik di masa pembentukan pemerintahan, seperti janjinya membentuk koalisi tanpa syarat, penunjukkan menteri bukan upaya bagi-bagi kursi, dan tidak adanya jabatan rangkap antara pembantu presiden dan sebagai pejabat partai politik. Dari situasi ini juga menjelaskan bahwa koalisi menjadi keniscayaan karena perpaduan antara sistem presidensial dan multipartai, tetapi pilihan itu dapat berjalan dengan baik dalam mendukung stabilitas penyelenggaraan negara meski disertai dengan politik transaksional.

## Kesimpulan

Tiga tahun lebih dari pemerintahan Jokowi pasca amandemen UUD 1945, menunjukkan bahwa terjadinya ketegangan

relasi kekuasaan Presiden dengan DPR, yang disebabkan kombinasi sistem presidensial dan sistem multipartai, meski hubungan Presiden dengan DPR selama kepemimpinan Presiden Jokowi belum dapat dikategorikan bermasalah. Sebab, tidak terjadi konflik antara kedua lembaga tersebut melainkan hanya terjadi ketegangan politik saja yang disebabkan oleh perbedaan pendapat antara kedua lembaga dan disebabkan peran dan fungsi DPR dalam melakukan pengawasan terhadap eksekutif.

Hal ini bisa terjadi disebabkan oleh: pertama, gaya memerintah Presiden yang cenderung akomodatif dan transaksional, dan kedua, lemahnya institusional partai dan cenderung pragmatis. Lemahnya institusional partai dan perilaku cenderung pragmatis dapat kita anggap juga menyebabkan terjadinya penerapan strategi politik berupa nomadisme partai, seperti diuraikan oleh Yasraf Amir Piliang. Perilaku nomadisme politik itu ternyata juga seirama dengan perkembangan kepartaian modern yakni *catch all party*, seperti diuraikan oleh Otto Kirchheimer, tentu konsekuensinya adalah mudahnya partai-partai berganti “baju” dalam dukungan koalisinya, dari koalisi oposisi menjadi koalisi pendukung pemerintah, dan dari koalisi pendukung pemerintah tetapi tetap bermanuver sebagai koalisi oposisi.

Pilihan partai bergabung sebagai pendukung pemerintahan turut didasari bukan saja kebutuhan pencitraan politik berdasarkan dorongan elektoral dalam pasar politik, tetapi juga dalam upaya partai politik tersebut mendanai kelangsungan hidupnya. Namun, upaya membentuk koalisi “semua partai,” juga dapat terjadi karena merupakan bagian dari upaya pemerintah menjaga stabilitas penyelenggaraan negara dengan konsekuensi tak luput terjadinya politik transaksional yang dilakukan oleh pemerintahan Jokowi, asumsi ini mengonfirmasi atas tiga pertanyaan di awal penelitian yakni mengenai faktor-



faktor yang mendasari koalisi politik pada pemerintahan Jokowi, alasan Pemerintahan Jokowi cenderung memperluas koalisi partai-partai politik pendukung pemerintahannya, dan implikasinya koalisi politik pendukung pemerintahan tersebut terhadap jalannya pemerintahan Jokowi.

Koalisi yang dibangun dengan bersifat pragmatis semata, tentu berdampak terhadap tidak munculnya kompetisi antarpartai politik di parlemen, sehingga tidak tampak perjuangan ideologis partai politik dalam memengaruhi, mengubah, ataupun membentuk kebijakan, serta pengawasan DPR terhadap pemerintah menjadi lunak, tetapi ini adalah pilihan Presiden Jokowi agar memperoleh *political support* tidak semata *electoral support*. Inilah situasi yang terus terjadi dari era pemerintahan SBY hingga pemerintahan Jokowi sekarang ini, terjadinya pengelolaan koalisi “semua partai.” Implikasi lainnya, dari perilaku partai-partai politik yang bergerak bergabung dalam mendukung kekuasaan di pemerintahan, menyebabkan terjadinya penurunan identifikasi pemilih partai, yang berdampak pula terhadap penurunan kepercayaan kepada partai politik. Tentu saja akhirnya, melemahnya ikatan antara partai politik dan pengikut, yang akan menimbulkan volatilitas yang lebih tinggi dalam pemilu. Wajar akhirnya dalam pemilu, para pemilih semakin *enggan* untuk mengidentifikasi diri dengan partai politik yang sama selama suatu siklus pemilihan, dan terdapat kecenderungan yang kuat untuk mengubah identifikasi mereka dari pemilihan ke pemilihan.

Gaya memerintah yang cenderung akomodatif merupakan paling krusial dalam mengelola sistem presidensial, bisa diasumsikan bahwa sistem presidensial di Indonesia dapat berjalan dengan baik, jika dikelola dengan politik transaksional.

Seperti ditunjukkan dari gaya memerintah Jokowi yang berupaya mempertemukan di antara berbagai kepentingan misalnya antara kepentingan partai dan kepentingan masyarakat, antara kepentingan pemerintah dengan kepentingan masyarakat, konsep *win-win solution* yang menjadi pilihan dari pola Jokowi dalam mengelola wilayah dukungan, yang mana konsep ini merupakan bagian dari realitas politik akomodatif dan cenderung transaksional dalam kepemimpinannya.

Konsep *win-win solution* ini ternyata berhasil dalam menutupi kelemahan diri Presiden Jokowi ketika memerintah, seperti tatkala terjadinya perbedaan kepentingan antara PDI Perjuangan dengan kepentingan pemerintah, dalam kasus dukungan PDI Perjuangan, misalnya, kepada calon Kepala Kepolisian Komisaris Jenderal Budi Gunawan, termasuk dalam konflik Budi Gunawan dengan KPK, adalah contoh bahwa agenda partai utama pendukung Presiden tidak mudah disesuaikan dengan agenda Presiden dalam upaya pemberantasan korupsi, serta agenda Presiden untuk memperoleh wilayah dukungan dari masyarakat terhadap rezim dan pemerintahannya, solusi *win-win* dipilih dengan “menggeser” Budi Gunawan dari keputusan menjadikan calon Kapolri menjadi wakil kapolri.

Asumsi-asumsi dari kesimpulan di atas, tentu saja akan mudah terbantahkan jika: gaya memerintah Presiden cenderung tidak akomodatif dan transaksional ketika berhadapan dengan DPR; dan partai-partai politik sudah terlembaga; sehingga ketegangan politik yang mengarah *deadlock* hingga krisis pemerintahan tetap bisa terjadi.

Sehingga demikian, penutup dari kesimpulan ini, adalah selama tiga belas tahun lebih, dari dua periode (satu dekade) pemerintahan Presiden SBY dan tiga tahun lebih kepemimpinan Presiden Jokowi, pengelolaan sistem pemerintahan Indonesia

dijalankan dengan gaya kepemimpinan akomodatif dengan cenderung transaksional, yang disebabkan oleh belum kompatibelnya antara sistem kepartaian bersifat multipartai dengan sistem pemerintahan yang bersifat presidensial.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Adam, Rainer, (2010), *Masa Depan Ada di Tengah: Toolbox Manajemen Koalisi*, Jakarta: Friedrich Naumann Stiftung.
- Amal, Ichlasul, (1996), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik (edisi revisi)*, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.
- Andriyan, Dody Nur, (2012), *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik: Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish.
- Denzin, Norman K., & Lincoln, Yvonna S., (2009), *Handbook of Qualitative Research*, terjemahan Dariyatno, at.all, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hanan, Djayadi, (2014), *Menakar Presidensialisme Multipartai Di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*, Bandung: Mizan.
- Haris, Syamsuddin, (2014), *Praktik Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia*, Yogyakarta: Andi Offset.
- Herdiansah, Ari Ganjar, (2015), *Paradoks Koalisi Tanpa Syarat: Suatu Tinjauan dari Perspektif Sosiologi Politik*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Huda, Ni'matul, dan Nasef, M. Imam, (2017), *Penataan Demokrasi dan Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Kencana.
- Indrayana, Denny, (2011), *Indonesia Optimis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- Ishiyama, Jhon T., & Breuning, Marijke, (2013), *Ilmu Politik Dalam Paradigma Abad Ke-21 (jilid 1)*, Jakarta: Kencana.
- Nurhasim, Moch., & Nusa Bhakti, Ikrar, ed., (2009), *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Piliang, Yasraf Amir, (2005), *Transpolitika: Dinamika Politik di Dalam Era Virtualitas*, Yogyakarta: Jalasutra.
- Riwanto, Agus, (2016), *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia: Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif*, Yogyakarta: Thafa Media, 2016.
- , (2018), *Desain Sistem Pemerintahan Antikorupsi: Konsep Pencegahan Korupsi Politik dalam Sistem Pemerintahan, Partai Politik dan Pemilu*, Malang: Setara Press.
- S. Shinta, Muhammad Sabri, (2012), *Presiden Tersandera: Melihat Dampak Kombinasi Sistem Presidensial-Multipartai dalam Pemerintahan SBY-Boediono*, Jakarta: RM Books.

### Jurnal, Tulisan/Berita Surat Kabar:

- Djayadi, Hanan. Setahun Pemerintahan Joko Widodo Tiga Tantangan Jokowi, *Koran Tempo*, 27 Oktober 2015.
- Istman Musaharun dan Dias Prasongko, Jokowi Belum Berniat Depak PAN, *Koran Tempo*, 2 November 2017.
- Koalisi Partai Politik Pendukung Pemerintah: KIH Ganti Nama Jadi P4, *Warta Kota*, 14 November 2015.

Agustino, Leo, Satu Tahun Pemerintahan Jokowi: Transaksional dan Transformasional, dalam Analisis CSIS, Vol. 44 No. 4.

#### **Makalah:**

Indrawati, Sri Mulyani, *Projo Public Lecture*, makalah disajikan dalam Projo Public Lecture, Jakarta, 22 November 2017.

#### **Internet (artikel dalam jurnal online)**

Altman, David, (2000), The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999, *Party Politics*, Vol. 6 No. 3, ([http://www.icp.uc.cl/daltman/index\\_archivos/Altman-2000-Party%20 Politics%206%20%283%29%20259-283.pdf](http://www.icp.uc.cl/daltman/index_archivos/Altman-2000-Party%20Politics%206%20%283%29%20259-283.pdf), diakses 15 Februari 2018).

Mainwaring, Scott, (1993), *Presidentialism,*

*Multiparty System, and Democracy: The Difficult Combination*, *Comparative Political Studies*, Vol. 26 No. 2, hlm. 220-222, ([https://www.researchgate.net/publication/258130109\\_The\\_Presidentialism\\_Multipartism\\_and\\_Democracy\\_The\\_Difficult\\_Combination](https://www.researchgate.net/publication/258130109_The_Presidentialism_Multipartism_and_Democracy_The_Difficult_Combination), diakses 15 Februari 2018).

#### **Wawancara:**

Arbi Sanit, Pengamat Politik dan mantan Dosen UI, 8 Januari 2016, Jakarta.

Firman Noor, Peneliti di Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI), 22 Desember 2015, Jakarta.

Syamsuddin Haris, ahli politik dan peneliti Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI), 28 Desember 2015, Jakarta.

# KEBIJAKAN SEKURITISASI DAN PERSEPSI ANCAMAN DI LAUT NATUNA UTARA

*The Policy Of Securitization and Threat Perception In The North Natuna Sea*

**Ramdhan Muhaimin**

Dosen Tetap Prodi Hubungan Internasional  
Universitas Al Azhar Indonesia  
Alamat email: alwhy83@gmail.com; ramdhan.muhamin@uai.ac.id

Naskah Diterima: 21 Desember 2017

Naskah Direvisi: 21 Mei 2018

Naskah Disetujui: 28 Mei 2018

## **Abstract**

*The Government of the Republic of Indonesia was reformed a number of strategic parts in its national map in the middle of last year. One of them is renaming the waters in north of Natuna Island as the North Natuna Sea. Previously, the area became part of the South China Sea refers to the world map. Certainly, the policy was surprised the Government of the People's Republic of China, which immediately issued strong protests. China claimed the area which named by Indonesia as the North Natuna Sea is part of its nine-dash line. There were political and security aspects in the Indonesian policy to rename the waters, which brought out a new problem in dynamic of the South China Sea. Moreover, the renaming policy cannot be seen as particular action that not related at all with Indonesian previous policies, such as Djuanda Declaration on sea boarder, policy of ALKI (Indonesian Archipelagic Sea Lane), until increasing military base capacity in Natuna. Furthermore, Indonesian government under Joko Widodo's administration has a maritime vision to make Indonesia as Global Maritime Fulcrum. Therefore, this study attempts to analyze the security aspects of the policy using the Threat Perception and Securitization Theories developed by the Copenhagen School. The purpose of this conceptual approach is to see how far renaming policy can be seen as an attempt to securitize the sovereignty of Indonesia's national interest from external threats.*

*Keywords: New Map of NKRI, North Natuna Sea, South China Sea, threat perception, securitization*

## **Abstrak**

Salah satu pembaharuan dalam peta Negara Kesatuan Republik Indonesia terbaru yang diterbitkan tahun lalu adalah penamaan Laut Natuna Utara di sebelah utara Pulau Natuna, Provinsi Kepulauan Riau. Sebelumnya, perairan tersebut masuk dalam kawasan Laut Tiongkok Selatan (LTS). Kebijakan pemerintah Indonesia mengubah nama kawasan perairan ini dalam peta terbarunya mendapat protes keras dari pemerintah Tiongkok. Sebab kawasan yang dinamai pemerintah Indonesia sebagai Laut Natuna Utara diklaim pemerintah Tiongkok masuk ke dalam Laut Tiongkok Selatan berdasarkan peta tradisional Tiongkok. Tentu ada aspek politik dan keamanan dalam penamaan kawasan tersebut sehingga memicu kritik keras dari Tiongkok menyusul dinamika konflik yang terjadi di Laut Tiongkok Selatan selama ini. Kebijakan penamaan Laut Natuna Utara tidak bisa dilihat sebagai kebijakan pertikular yang tidak terkait sama sekali dengan tindakan politik lainnya yang telah dilakukan Pemerintah Indonesia sebelumnya, seperti pembuatan ALKI (Alur Laut Kepulauan Indonesia) hingga peningkatan kapasitas militer di sekitar perairan Natuna. Termasuk visi maritim Pemerintah Indonesia yang termuat dalam Nawa Cita. Oleh karena itu, kajian ini mencoba menganalisis aspek keamanan pada kebijakan tersebut menggunakan pendekatan Persepsi Ancaman (*Threat Perception*) dan Teori Sekuritisasi yang dikembangkan Mazhab Copenhagen (*Copenhagen School*).

Tujuan pendekatan konseptual dalam studi keamanan ini, untuk melihat sejauh mana kebijakan penamaan Laut Natuna Utara dapat dilihat sebagai upaya sekuritisasi kedaulatan kepentingan nasional Indonesia dari ancaman eksternal.

Kata Kunci: Peta baru NKRI, Laut Natuna Utara, Laut Tiongkok Selatan, persepsi ancaman, sekuritisasi

## Latar Belakang

Pemerintah Indonesia melakukan terobosan kebijakan maritim yang cukup signifikan dan implikatif secara regional pada medio tahun lalu, yaitu dengan diluncurkannya kebijakan peta baru Negara Kesatuan Republik Indonesia 2017. Peta baru tersebut ditandatangani pada 14 Juli 2017 oleh Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman bersama 21 kementerian dan lembaga negara terkait, antara lain Kementerian Koordinator Bidang Polhukam, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertahanan, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Keuangan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Manusia (ESDM), Kementerian Perhubungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Tentara Nasional Indonesia, Pusat Hidrografi & Oseanografi TNI-AL, Kepolisian Republik Indonesia (Polri), Badan Keamanan Laut (Bakamla), Badan Informasi Geospasial (BIG), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), dan Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (BMKG). Salah satu yang baru dalam peta itu adalah penamaan Laut Natuna Utara. Pemerintah Indonesia memberi nama perairan di sebelah utara Pulau Natuna (Kepulauan Riau) yang masuk dalam wilayah yurisdiksi Indonesia dengan nama Laut Natuna Utara, tidak lagi Laut Tiongkok Selatan. Deputi I Bidang Kedaulatan Maritim Kementerian Koordinator Kemaritiman, Arif

Havas Oegroseno menyebutkan penamaan itu disesuaikan agar sejalan dengan sejumlah kegiatan pengelolaan migas yang dilakukan di wilayah tersebut. Sebab selama ini, sejumlah kegiatan eksplorasi dan eksploitasi migas telah menggunakan nama Natuna Utara (North Natuna), Natuna Selatan (South Natuna) atau Natuna Timur Laut (North East Natuna) dalam nama proyeknya<sup>1</sup>.

Pembaharuan peta NKRI dilakukan karena empat alasan. *Pertama*, adanya perjanjian perbatasan laut teritorial yang sudah berlaku antara Indonesia dengan Singapura pada sisi barat dan timur<sup>2</sup>. Selain itu, perjanjian batas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) antara Indonesia dan Filipina yang telah disepakati dan diratifikasi kedua pihak pada Mei 2017 lalu juga akan segera berlaku. *Kedua*, putusan arbitrase internasional antara

<sup>1</sup> Dwi Murdaningsih, 2017, "Indonesia Resmikan Penggunaan Nama Laut Natuna Utara" (<http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/17/07/14/ot2hbc368-indonesia-resmikan-penggunaan-nama-laut-natuna-utara>, diakses pada 16 Juli 2017)

<sup>2</sup> Penandatanganan perjanjian perbatasan laut antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Singapura terhadap batas laut sisi Barat Selat Singapura dilakukan pada 10 Maret 2009 di Gedung Pancasila, Departemen Luar Negeri, Jakarta. Perjanjian ini adalah hasil dari delapan putaran perundingan yang telah dilakukan oleh kedua negara sejak 2005. (<https://www.kemlu.go.id/id/berita/siaran-pers/Pages/Penandatanganan-Perjanjian-antara-Republik-Indonesia-dan-Republik-Singapura-tentang-Penetapan-Garis.aspx>, diakses pada 5 Juli 2018). Sementara penandatanganan perjanjian perbatasan laut kedua negara pada sisi Timur Selat Singapura dilakukan di sela-sela kunjungan kenegaraan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ke Singapura pada September 2014. Dan baru disahkan oleh Rancangan Undang-undang Perjanjian tersebut oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada tahun 2016. (<https://www.kemlu.go.id/id/berita/Pages/Penyelesaian-UU-Pengesahan-Perjanjian-Penetapan-Garis-Batas-Laut.aspx>, diakses pada 5 Juli 2018)

Gambar 1. Laut Natuna Utara



Filipina dan Tiongkok terkait sengketa di Laut Tiongkok Selatan berdampak pada yuresprudensi hukum internasional. Bahwa pulau yang kecil atau karang yang kecil yang berada di tengah lautan yang tidak memberi sokongan kepada kehidupan manusia tidak memiliki hak ZEE dan landas kontinen. *Ketiga*, penggunaan nama pengelolaan sumber daya alam di kawasan sebelah utara Pulau Natuna berdasarkan arah mata angin sejak 1970-an, yaitu Blok Natuna Utara, Blok Natuna Selatan, Blok Natuna Timur dan Blok Natuna Tenggara. *Keempat*, mempertegas klaim di Selat Malaka dengan melakukan simplifikasi klaim garis batas. Selain itu, di kawasan dekat perbatasan Singapura sudah ada garis batas laut yang jelas. Untuk mempermudah penegakan hukum dengan kondisi perbatasan seperti itu, maka peta perlu di-update sehingga aparat keamanan dan penegak hukum dari TNI AL, Bea-Cukai, KPLP, akan mudah melakukan patroli di kawasan tersebut<sup>3</sup>.

Selain itu, dalam peta baru NKRI ini terdapat lima pembaharuan yang disesuaikan dengan hukum internasional.

<sup>3</sup> Hary Lukita Wardani, 2017, "Ini Alasan Kemenko Maritim Perbarui Peta NKRI", (<https://news.detik.com/berita/d-3560903/ini-alasan-kemenko-maritim-perbarui-peta-nkri>, diakses 16 Juli 2017)

*Pertama*, batas antara Indonesia dengan Filipina di Laut Sulawesi. Jika sebelumnya ditandai dengan garis putus-putus, pada peta baru garis-garisnya sudah menyatu. Hal ini menyusul perjanjian ZTE (Zona Tangkap Eksklusif) antara Indonesia dengan Filipina sudah selesai dan disepakati kedua negara. *Kedua*, penggantian nama Laut Tiongkok Selatan menjadi Laut Natuna Utara. Hal ini mempertegas wilayah yurisdiksi Indonesia dengan menamai laut di utara Kepulauan Natuna itu sebagai Laut Natuna Utara. *Ketiga*, perbatasan dengan Palau. Jika pada peta terbaru 2015, batas wilayah masih melengkung dan diberi ruang garis lurus untuk pulau milik Palau. Pada peta baru, menjadi ditarik garis lurus dan ditutup sehingga menekan sampai sekitar 100 mil. Karena batas ZTE (Zona Tangkap Eksklusif) menjadi perairan Indonesia, dua pulau sebelumnya Karang Helen dan Pulau Tobi diberi ruang 12 nautical mile (zona perairan).

*Keempat*, perbatasan di Selat Malaka. Melalui peta baru, Indonesia juga mempertegas klaim di Selat Malaka. Jika sebelumnya ZEE (Zona Ekonomi Eksklusif) antara Indonesia dengan Malaysia belum rampung ditetapkan. Pada peta terbaru, Indonesia mengklaim ZEE lebih maju menekan ke daerah Malaysia. Terakhir,

Gambar 2. Infografis lima pembaharuan dalam peta baru NKRI



(sumber: [www.kominfo.go.id](http://www.kominfo.go.id))

perbatasan antara Indonesia, Singapura, dan Malaysia di Selat Riau. Pada peta sebelumnya tidak terdapat zona perairan yaitu South Ledge dan Pedra Branca. Untuk peta sekarang diberikan zona perairan. Pedra Branca sendiri milik Singapura, sedangkan South Ledge masih negosiasi antara Singapura dan Malaysia. Kedua wilayah itu diberikan alokasi wilayah selebar 500 meter.

Namun, penerbitan peta baru NKRI yang disusun sejak Oktober 2016 ini tidak sepi dari tantangan dan penolakan. Tantangan paling awal muncul dari pemerintahan Tiongkok yang menolak keputusan Indonesia tersebut.

### Permasalahan

Sebagai negara kepulauan dengan tradisi maritim yang cukup lama, Indonesia memiliki posisi geografi yang sangat strategis. Diapit dua samudera yaitu Pasifik dan Hindia, dan dua benua yaitu Asia dan Australia, ditambah

dengan kekayaan sumber daya alam dan manusia, mendudukkan Indonesia pada posisi yang strategis di jantung dunia. Luas hamparan lautan Indonesia mencapai 5,8 juta km persegi dengan panjang garis pantai mencapai 95.181 km, serta berbatasan langsung baik daratan maupun lautan dengan 10 negara. Dengan kondisi geografi seperti ini, sangat dipahami jika Indonesia sudah seharusnya serius dengan keamanan dan kedaulatan di teritori perairannya, salah satunya seperti melalui pembentukan aturan dan peta nasional yang di dalamnya ditetapkan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI).

Hal yang paling krusial dalam perubahan peta nasional 2017 ini adalah pada poin kedua perubahan, yaitu penggantian nama Laut Tiongkok Selatan menjadi Laut Natuna Utara. Penamaan ulang kawasan perairan di sebelah utara Pulau Natuna menjadi Laut Natuna Utara menunjukkan kedaulatan diplomatik Indonesia di perairan nasional.

Penjelasan Deputi I Bidang Kedaulatan Maritim Kemenko Kemaritiman Arif Havas Oegroseno di atas menyiratkan adanya kepentingan nasional dalam bingkai keamanan nasional dalam penerbitan peta baru Indonesia 2017. Sebab dalam peta lama Indonesia yang diterbitkan 1953, juga berdasarkan International Hydrographic Organization (IHO), Laut Tiongkok Selatan membentang dari perairan yang berbatasan langsung dengan daratan Tiongkok, wilayah yang dipersengketakan dengan 6 negara ASEAN hingga ke Selat Karimata masuk ke perbatasan dengan Laut Jawa. Sehingga peta baru NKRI ini cukup memberi kejutan di tengah dinamika kawasan yang terus berkembang dan agresivitas sejumlah negara besar di Asia Tenggara terutama Tiongkok. Nuansa kejutan itu dapat dibaca dari respons Tiongkok yang saat ini tengah memainkan ambisi kekuatannya di level regional Asia Pasifik. Hal yang tidak kalah pentingnya juga, kebijakan peta baru Indonesia muncul erat kaitannya dengan visi pemerintahan Presiden Joko Widodo menjadikan Indonesia sebagai Poros Maritim Dunia. Presiden Joko Widodo memiliki sembilan agenda prioritas yang menjadi visi pembangunannya selama lima tahun kepemimpinan yang disebutnya sebagai Nawa Cita. Visi pertama dari Nawa Cita tersebut berbunyi “Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara, melalui politik luar negeri bebas aktif, keamanan nasional yang terpercaya dan pembangunan pertahanan negara Tri Matra terpadu yang dilandasi kepentingan nasional dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim<sup>4</sup>”. Di sinilah dapat ditemukan hubungan kebijakan dalam peta baru

<sup>4</sup> Inggried Dwi Wedhaswary, 2014, “Nawa Cita”, 9 Agenda Prioritas Jokowi-JK”, (<https://nasional.kompas.com/read/2014/05/21/0754454/.Nawa.Cita.9.Agenda.Prioritas.Jokowi-JK>, diakses 6 Juli 2018).

NKRI tersebut dengan cita pemerintah untuk memperkuat kedaulatan di lautan.

Penamaan ulang Laut Natuna Utara merupakan keputusan penting pemerintah Indonesia, mengikuti sejumlah keputusan serupa yang dilakukan negara Asia Tenggara lain sebelumnya. Negara Asia Tenggara yang melakukan kebijakan serupa lebih dulu seperti Vietnam yang menamai ulang kawasan Laut Tiongkok Selatan yang masuk dalam teritorialnya menjadi Laut Timur, dan Filipina yang menamai ulang perairannya yang dipersengketakan Tiongkok dengan nama Laut Filipina Barat<sup>5</sup>.

Kebijakan Indonesia menamai Laut Natuna Utara dalam peta baru NKRI merefleksikan secara tidak langsung bentuk perlawanan halus (*low-profile*) terhadap ekspansi Tiongkok, serta bentuk perlawanan terhadap Sembilan Garis Putus-putus Tiongkok (*Tiongkok's Nine Dash Line*) yang seringkali melanggar hak ekonomi negara-negara tetangga yang memiliki ZEE. <sup>6</sup> Wilayah ZEE Indonesia bagaimanapun menurut Tiongkok tumpang tindih dengan wilayah Sembilan Garis Putus-putus (*Nine Dash Line*) yang diklaim sepihak Tiongkok. Karena indikasi-indikasi dalam peta sepihak Tiongkok tersebut, terjadi sejumlah insiden dalam beberapa tahun terakhir di mana nelayan-nelayan Indonesia ditangkap, dan ada usaha kapal-kapal angkatan laut Indonesia menangkap nelayan Tiongkok di kawasan yang tumpang tindih tersebut<sup>7</sup>.

Indonesia di bawah pemerintahan

<sup>5</sup> Lake Hunt, 2017, “Indonesia New North Natuna Sea: A Response to an Old Tiongkok Problem”, *The Diplomat*, (<http://thediplomat.com/2017/08/indonesia-new-north-natuna-sea-a-response-to-an-old-tiongkok-problem>, diakses 17 Agustus 2017)

<sup>6</sup> Lake Hunt, 2017, “Indonesia New North Natuna Sea: A Response to an Old Tiongkok Problem”, *The Diplomat*, (<http://thediplomat.com/2017/08/indonesia-new-north-natuna-sea-a-response-to-an-old-tiongkok-problem>, diakses 17 Agustus 2017)

<sup>7</sup> Aaron L Connelly, 2017, “Indonesia’s new North Natuna Sea: What’s in a name?”, Lowy Institute, (<https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/indonesia-s-new-north-natuna-sea-whats-name>, diakses 17 Agustus 2017)



Presiden Jokowi telah mengambil peran untuk menopang militer dan kapasitas penegakan hukum di kawasan perairan Natuna. Jokowi sendiri telah melakukan tiga kali perjalanan penting ke markas TNI di Ranai, Natuna Besar, yaitu pada 2016 (Juni dan September) dan Mei 2017. Kunjungan itu untuk menunjukkan secara simbolik kepentingan nasional dalam mempertahankan kedaulatan Indonesia di kepulauan Natuna, serta hak-hak Indonesia terhadap sumber daya alam yang masuk dalam kawasan ZEE. Pada saat bersamaan, sejumlah analis melihat pergerakan Jokowi tersebut sebagai indikasi bahwa Indonesia mengambil pendekatan yang tegas terhadap isu-isu di Laut Tiongkok Selatan<sup>8</sup>. Langkah diplomatik Jokowi juga menunjukkan upaya pemerintah Indonesia meningkatkan keamanan dan pertahanan kedaulatan NKRI di perbatasan.

Dengan latar belakang tersebut, kajian ini berusaha menjelaskan, sejauh mana peta baru Indonesia 2017 merupakan revitalisasi keamanan nasional/maritim Indonesia khususnya di kawasan yang berbatasan langsung dengan Laut Tiongkok Selatan, serta bagaimana potensi ancaman keamanan di masa mendatang.

## Kerangka Konseptual

Dalam studi keamanan, dinamika strategis global telah mendorong perubahan epistemologi keamanan dari bersifat tradisional (*state-centrism or military*) kepada non tradisional (*non-state centrism*). Tokoh-tokoh seperti Barry Buzan dan Ole Waever disebut-sebut sebagai pemikir keamanan Mazhab Copenhagen (*Copenhagen School*). Derivasi aliran pemikiran ini menghasilkan beberapa

teori seperti Keamanan Regional Kompleks (*Regional Security Complex*), Keamanan Masyarakat (*Societal Security*), dan Sekuritisasi (*Securitization*). Teori yang disebutkan terakhir, menjadi salah satu pendekatan yang cukup relevan untuk menganalisa keamanan nasional dalam kajian ini.

Studi keamanan banyak dipengaruhi lingkungan strategis global yang bipolar selama era Perang Dingin dengan kuatnya pengaruh realisme. Keamanan pada masa ini didominasi oleh isu-isu militer strategis. Bahkan studi keamanan menjadi bagian dari kebijakan dan kepentingan negara-negara besar dalam membaca dan memperkokoh pengaruhnya di negara atau kawasan lain, serta dalam rangka membangun aliansi-aliansi strategis. Studi keamanan menjadi bagian dari studi politik internasional yang memfokuskan diri pada hal-hal teknis persenjataan, personel tentara, hingga unsur-unsur kekuatan lainnya.

Namun sebagaimana studi lain dalam ranah Hubungan Internasional yang mengalami pergeseran paradigma kritis, studi keamanan juga tidak sunyi dari kritik homogenitas karakter keamanan. Bipolaritas sistem global berdampak pada kemunculan krisis-krisis lain yang tidak sebatas pada urusan senjata dan militer, tapi juga menyentuh aspek-aspek lain dari kemanusiaan. Kritik tersebut memunculkan pendekatan keamanan non-tradisional pada era akhir 1980-an.

Pendekatan keamanan *Copenhagen School* mengungkap lima dimensi keamanan dan *referent object*, yaitu keamanan ekonomi, sosial, politik, lingkungan, dan militer. Sementara itu, *referent object* dari keamanannya yaitu negara dan masyarakat<sup>9</sup>. *Referent object* ini berangkat dari pemikiran Barry Buzan yang tertuang dalam karyanya *Identity, Migration, and the New Security Agenda in Europe (1993)*,

<sup>8</sup> Aaron L Connelly, 2017, "Indonesia's new North Natuna Sea: What's in a name?", Lowy Institute, (<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/indonesia-s-new-north-natuna-sea-what-s-name>, diakses 17 Agustus 2017)

<sup>9</sup> Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998, hlm 25.

yang mengatakan “*If a multisector approach to security was to be fully meaningful, referent objects other than the state had to be allowed into the picture*”<sup>10</sup>”.

Menurut Buzan, kepentingan nasional suatu negara sangat menentukan karakter agenda sekuritisasi dari negara tersebut. Dalam *People, State and Fear (1991)*, Buzan memperluas agenda keamanan tidak sebatas fokus pada isu tradisional militer. Namun demikian, kecenderungan dominasi negara (*state-centrism*) masih tetap ada<sup>11</sup>. Suatu isu dapat dikatakan isu keamanan apabila aktor keamanan menyatakan melalui tindakan *speech act* bahwa isu tersebut merupakan ancaman. Tindakan tersebut disebut sebagai sekuritisasi, yang menjadi tawaran *Copenhagen school* dalam penyelesaian suatu ancaman.

Dalam *The European Security Order Recast: Scenarios for the Post-Cold War Era (1991)*, *Copenhagen School* menjelaskan pergeseran *referent object* dari negara sebagai objek dan kedaulatan sebagai nilai yang diamankan, menuju masyarakat sebagai *referent* dan identitas sebagai nilai yang harus diamankan<sup>12</sup>. Ide ini menjadi perubahan besar dalam pendekatan Mazhab Copenhagen.

Sekuritisasi memiliki dua sisi fungsional ekstrim dalam kekuasaan. Pada satu sisi, sekuritisasi di tangan kekuasaan menjadi alat dalam menanggulangi suatu ancaman secara cepat. Namun di sisi lain, sekuritisasi dapat mendorong pemegang kekuasaan melakukan tindakan *abuse of power* mengebiri hak sipil dan hak oposisi karena alasan penanggulangan ancaman. Sekuritisasi menjadi konsep yang

bertujuan untuk mengkritisi studi keamanan. Ciri dari pendekatan sekuritisasi *Copenhagen School* seperti fokus pada *political power* dan simbolisme kata ‘keamanan’, penggunaan seluruh sumber daya dalam mengatasi isu di luar *ordinary politics* dan memasukkannya ke dalam isu keamanan, serta menantang *mind-set* dari keamanan tradisional yang cenderung bersifat *zero-sum*<sup>13</sup>.

Sekuritisasi *Copenhagen School* menggunakan tiga bentuk utama, yaitu *speech act*, pendekatan Scmittian terkait keamanan dan politik, serta asumsi yang ada di pendekatan keamanan nasional. Pada konsep ini, ‘keamanan’ menjadi bagian dari keamanan nasional dimana otoritas yang mengkonstruksi ancaman atau musuh terhadap keamanan nasional adalah negara sebagai aktor keamanan atau sekuritisasi. Aktor keamanan memiliki kekuatan diskursif dan politik untuk melakukan *securitize* terhadap isu. Aktor keamanan melakukan sekuritisasi untuk menghilangkan suatu ancaman yang sifatnya non-tradisional seperti lingkungan, ekonomi, politik, hingga isu kemiskinan. Perubahan eskalasi yang dilakukan aktor untuk mengubah isu non-keamanan menjadi isu keamanan dilakukan melalui proses sekuritisasi. Buzan menyatakan, “*traditionally, by saying “security,” a state representative declares an emergency condition, thus claiming a right to use whatever means are necessary to block a threatening development*”<sup>14</sup>”.

Terdapat beberapa hal yang perlu untuk diperhatikan dalam sekuritisasi. *Pertama*, proses sekuritisasi. Pada proses ini negara sebagai aktor utama melakukan identifikasi terhadap dinamika strategis yang bergerak di lingkungannya, tujuannya mengubah isu-isu dalam dinamika itu menjadi isu keamanan (ancaman riil atau persepsi). Buzan menyebutnya, “*who securitize*

<sup>10</sup> Barry Buzan, et al. *Identity, Migration, and the New Security Agenda in Europe*, London: Pinter, 1993, hlm 24.

<sup>11</sup> Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*, Brighton: Harvester Wheatsheaf, 1991, hlm 9-20.

<sup>12</sup> Barry Buzan, Morten Kelstrup, Pierre Lemaitre, Elzbieta Tromer & Ole Waever, *The European Security Order Recast: Scenarios for the Post Cold War Era*, London: Pinter, 1990, hlm 8.

<sup>13</sup> Ole Waever, *Securitization and Desecuritization*, New York: Columbia University Press, 1995, hlm 164.

<sup>14</sup> Barry Buzan, *Op. Cit.*, hlm. 21.

issues by declaring something – a referent object – existentially threatened<sup>15</sup>”.

Kedua, segala kondisi yang dianggap mendukung dalam proses sekuritisasi (*facilitating conditions*). Kondisi yang mendukung dalam hal ini adalah kondisi yang mampu membentuk opini publik terhadap suatu isu sehingga aktor memandang isu tersebut merupakan ancaman. Ketiga, unit analisa tentang keamanan (*the units of security analysis*). Yang dijadikan sebagai unit analisa adalah negara dan *referent object*. *Referent Object* adalah objek yang dipandang secara eksistensial harus diamankan oleh aktor. Dalam hal ini, seringkali aktor dan *referent object* merujuk pada subjek yang sama yaitu negara. Namun terkadang dalam hal lain, *referent object* merujuk pada subjek masyarakat. Pilihan subjek *referent object* bergantung pada subjektifitas aktor dalam mengidentifikasi dinamika di lingkungan strategisnya. Menurut Buzan, aktor sekuritisasi dapat siapa saja.<sup>16</sup> Namun dalam praktiknya, sekuritisasi juga banyak dilakukan oleh pemimpin politik, birokrasi, pelobi, kelompok oposisi, serta kelompok organisasi lainnya. Pemaknaan ‘negara’ tidak saja melekat ‘presiden’ atau ‘perdana menteri’, tapi unsur-unsur lain yang dalam situasi khusus berperan atas nama ‘negara’ menjadi bagian dari aktor sekuritisasi.

Keempat, tindakan pernyataan (*speech act*). Aktor sekuritisasi menilai suatu isu sebagai ancaman. Sebagai contoh, jika presiden atau perdana menteri atau menteri suatu negara mengumumkan peristiwa bencana alam sebagai ancaman, maka segala sumber daya nasional harus diprioritaskan dalam menghadapi ancaman tersebut. Kelima, konstelasi sekuritisasi (*constellations of securitization*). Hal ini terkait pemetaan aktor terhadap *security complex* dengan tujuan

menganalisis pola hubungan keamanan dari beberapa kompleksitas keamanan yang berbeda.

### Persepsi Ancaman

Ancaman (*threat*) suatu negara sangat berkaitan dengan kebijakan luar negeri dari negara lain yang bersumber dari keamanan nasional (*national security*) negara tersebut. Kebijakan luar negeri suatu negara tentunya berpengaruh terhadap negara lain dan seringkali kebijakan tersebut dipersepsikan sebagai ancaman.

Jika pada masa Perang Dingin, ancaman-ancaman yang dihadapi selalu datang dari eksternal negara, tapi setelah periode tersebut ancaman-ancaman dapat berasal dari domestik dan global.<sup>17</sup> Bahkan pada era tersebut juga, ancaman yang datang dari eksternal negara seringkali dipahami sebatas bersifat tradisional. Sifat ancaman yang dapat mengancam suatu negara mengalami perkembangan sejalan dengan perkembangan globalisasi dan perubahan dinamika struktur internasional.

Dalam studi keamanan dan strategi, ancaman diartikan sebagai sebuah situasi di mana agen/individu ataupun kelompok memiliki baik kapabilitas ataupun rencana untuk menimbulkan konsekuensi negatif terhadap agen/individu atau kelompok lain.<sup>18</sup> Dari perspektif yang lebih luas, ancaman dibagi kepada dua kategori, yaitu ancaman terhadap individu, dan ancaman terhadap kolektif atau kumpulan individu.<sup>19</sup> Hubungan Internasional fokus kebanyakan pada kategori ancaman

<sup>15</sup> Barry Buzan & Eric Herring, *The Arms Dynamic in World Politics*, Boulder: Lynne Rienner, 1998

<sup>16</sup> Barry Buzan. *Op. Cit.*, hlm. 214.

<sup>17</sup> Anak Agung Banyu Perwita, Yanyan Mochamad Yani, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, Bandung: Rosda Karya, 2005, hlm 123.

<sup>18</sup> Davis, James W, *Threats and promises: The pursuit of international influence*, Baltimore MD: Johns Hopkins University Press, 2000, hlm 10.

<sup>19</sup> MacKuen, Michael B, Robert S Erikson, James A Stimson, "Peasants or bankers? The American electorate and the US economy", *American Journal of Political Science*, 1992, hlm 597-611.

yang kedua. Ancaman terhadap kolektif dapat berbentuk (1) ancaman militer, (2) ancaman ekonomi, atau (3) ancaman budaya.<sup>20</sup> Dengan demikian, permasalahan keamanan menjadi jauh lebih komprehensif dikarenakan menyangkut aspek-aspek lain seperti ekonomi, sosial-budaya, lingkungan, dan bahkan isu-isu lain seperti demokratisasi dan Hak Asasi Manusia (HAM).

Robert O Tilman menggunakan konsep persepsi ancaman dalam melihat respons suatu negara terhadap kebijakan luar negeri negara lain. Tilman menyebutkan bahwa persepsi ancaman suatu negara terhadap negara lain secara umum terdiri dari lima dimensi, yaitu dimensi struktur, dimensi kedudukan geopolitik negara dan kawasan, dimensi sejarah, dimensi sosio-budaya, dan dimensi ekonomi.<sup>21</sup> Persepsi ancaman masih bersifat psikologis, bukan ancaman sebenarnya. Pengertian di sini adalah dimana kebijakan suatu negara yang berpotensi menjadi ancaman baru sebatas isu. Isu tersebut dapat menjadi ancaman riil jika memberi pengaruh kepada negara lain dan mempengaruhi kebijakan luar negeri dari negara bersangkutan.

Dalam politik internasional, akumulasi dari kekuatan militer dan ekonomi dapat dipersepsikan sebagai ancaman oleh yang lain, meskipun hal itu bukan tujuan prinsipnya. Persepsi adalah dasar untuk memahami, mempelajari, dan mengetahui serta motivasi untuk bertindak<sup>22</sup>.

## Pembahasan

<sup>20</sup> David L Rousseau, "Identity, Power, and Threat Perception A Cross-National Experimental Study", Vol 51, *Journal of Conflict Resolution*, 2007, hlm 745.

<sup>21</sup> Robert O Tilman, *Southeast Asia And The Enemy Beyond: ASEAN Perceptions of External Threats*, London: Westview, 1987, hlm 7.

<sup>22</sup> Janice Gross Stein, 2017, Threat Perception In International Relations, (<https://www.surrey.ac.uk/politics/research/researchareasofstaff/isppsummeracademy/instructors-Threat-Perception-in-International-Relations.pdf>, diakses 20 September 2017)

## Kebijakan Sekuritisasi Indonesia

Kebijakan politik Indonesia melalui penerbitan peta baru NKRI mengandung dimensi politik luar negeri dan keamanan nasional. Penamaan Laut Natuna Utara dalam peta baru tersebut merefleksikan politik luar negeri Indonesia sebagai wujud kepentingan nasional Indonesia dalam menyikapi perkembangan kawasan, dan upaya pemerintah Indonesia melakukan proses pengamanan (*to securitize*) kedaulatan teritori serta warga negaranya di lautan yang berbatasan dengan Laut Tiongkok Selatan. Karena itu, peta baru ini yang di dalamnya ada penamaan ulang wilayah perairan di sebelah utara Kepulauan Natuna harus dilihat sebagai upaya sekuritisasi pemerintah Indonesia terhadap keamanan dan kepentingan nasional, kedaulatan wilayah serta keamanan warga negaranya terutama yang berprofesi sebagai nelayan. Kepentingan nasional Indonesia jelas tertuang dalam preambule UUD 1945 yang menyatakan secara tegas prinsip menegakkan kedaulatan, menjaga keutuhan wilayah, dan menjamin keselamatan bangsa.

Penamaan Laut Natuna Utara dipandang sebagai tindakan sekuritisasi Indonesia terhadap kedaulatan matirimnya berdasarkan pada visi kemaritiman Presiden Joko Widodo. Poin pertama Nawa Cita Jokowi adalah:

*"Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara, melalui politik luar negeri bebas aktif, keamanan nasional yang terpercaya dan pembangunan pertahanan negara Tri Matra terpadu yang dilandasi kepentingan nasional dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim<sup>23</sup>".*

Jokowi bahkan ingin menghidupkan kembali cita-cita Indonesia sebagai Poros Maritim Dunia.

<sup>23</sup> Visi Misi Program Aksi Joko Widodo-Jusuf Kalla, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014, ([http://www.kpu.go.id/koleksigambar/Visi\\_Misi\\_JOKOWI-JK.pdf](http://www.kpu.go.id/koleksigambar/Visi_Misi_JOKOWI-JK.pdf), diakses 6 Juli 2018)

Peta baru Indonesia tidak selayaknya dilihat secara parsial dan independen, tanpa keterhubungan dengan langkah-langkah politik dan diplomatik yang dilakukan pemerintah Indonesia sebelumnya dalam menjaga kedaulatan wilayah maritim. Sekuritisasi Indonesia terhadap keamanan maritimnya bisa dilacak sejak perjuangan Deklarasi Djuanda tahun 1957. Jika pada saat itu sekuritisasi yang dibuat melalui Deklarasi Djuanda sebagai langkah pengamanan kedaulatan dari ancaman-ancaman akibat bipolaritas Perang Dingin pasca kolonialisme, maka peta baru 2017 sebagai respons atas dinamika yang berkembang di lingkungan strategis Asia Tenggara, khususnya lagi menghadapi agresivitas Tiongkok.

Dalam sejarah, ketika pertama kali Indonesia mencetuskan Deklarasi Djuanda, penolakan yang lebih keras dilontarkan Inggris dan Amerika Serikat pada tahun 1958. Deklarasi Djuanda sudah ditentang oleh dunia internasional – terutama negara-negara maritim seperti Inggris – karena dalil yang klasik untuk laut wilayah itu lebarnya adalah 3 mil<sup>24</sup>. Protes terbesar datang dari Inggris yang nota penolakannya disampaikan langsung kepada Duta Besar Indonesia di London. Menurut Inggris, perairan antar-pulau di Indonesia selamanya merupakan dan tetap merupakan perairan terbuka. Dalam bidang ekonomi, Inggris takut penghasilan perikanan lautnya merosot jika wilayah laut bebas dikurangi<sup>25</sup>.

Sementara sekutunya pada Perang Dunia II yakni Amerika Serikat melayangkan protes diplomatik kepada Indonesia dua minggu setelah Deklarasi Djuanda<sup>26</sup>.

“AS telah memprotes penjataan pemerintah Indonesia yang memperluas daerah perairannya sampai 12 mil limit. Indonesia dengan demikian melakukan tindakan juga akan mengantjam memblokir djalan-djalan perairan jang penting bagi SEATO, sedang Indonesia sendiri bukanlah anggota tersebut. Dalam protes itu ditanjakan bahwa penjataan Indonesia tersebut akan menimbulkan hal-hal jang sangat bertentangan dengan dasar-dasar kebebasan di lautan<sup>27</sup>”.

Negara-negara lain pun mengambil langkah yang sama dengan Inggris dan Amerika Serikat. Berturut-turut sejumlah negara yang mengirimkan nota penolakan kepada pemerintah Indonesia antara lain Australia (3 Januari 1958), Belanda (7 Januari 1958), Perancis (8 Januari 1958), dan New Zealand (11 Januari 1958).<sup>28</sup> Berdasarkan alasan yang dikemukakan negara-negara tersebut, Indonesia menyadari bahwa perairan bebas di antara kepulauan Indonesia memang memberi banyak manfaat bagi negara-negara besar dunia saat itu. Kepulauan Indonesia menghubungkan dua lautan dunia yang sangat strategis yaitu Samudera Hindia dan Pasifik. Digabungkan letaknya yang berdekatan dengan Australia, Filipina dan daratan Asia Tenggara, maka Indonesia sungguh menduduki posisi pusat di daerah Asia Tenggara<sup>29</sup>. Deklarasi Djuanda itu menegaskan konsep negara kepulauan pertama pasca Perang Dunia yang menegaskan keamanan maritim sebagai bagian dari keamanan nasional yang tidak terpisahkan. Ini adalah langkah sekuritisasi pemerintah Indonesia, yang secara akademik baru dikonseptualisasikan oleh Barry Buzan beberapa tahun kemudian.

<sup>24</sup> Hasjim Djalal dkk, *Setengah Abad Deklarasi Djuanda 1957-2007: Sejarah Kewilayahan Indonesia*, Jakarta: 2007, hlm 7.

<sup>25</sup> *Harian Umum: Surat Kabar Kebangsaan non-Partai*. No 84 Tahun ke IX. Selasa 7 Januari 1958, hlm 1.

<sup>26</sup> Dino Patti Djalal, *The Geopolitics of Indonesia's Maritime Territorial Policy*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, hlm 36.

<sup>27</sup> *Harian Umum: Surat Kabar Kebangsaan Non Partai*. No 94 Tahun IX, Senin 20 Januari 1958, hlm 2.

<sup>28</sup> Dino Patti Djalal, *Op.Cit*, 37.

<sup>29</sup> Sumitro LS Danuredjo, *Hukum Internasional Laut Indonesia: Suatu Usaha untuk Mempertahankan Deklarasi 1957*, Djakarta: Bhratara, 1971, hlm 28.

Setelah upaya panjang yang penuh dengan penolakan tersebut, Indonesia akhirnya baru diakui sebagai Negara Kepulauan pada tahun 1982 melalui Konvensi ke-3 Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang kemudian melahirkan konvensi hukum laut (United Nation Convention on the Law of the Sea/UNCLOS). Setelah itu, Indonesia terus berbenah melakukan penguatan dan penegakan hukum di wilayah kedaulatan perairannya. Meskipun upaya tersebut tertatih-tatih karena luasnya wilayah dan keterbatasan sumber daya. Indonesia baru meratifikasi konvensi tersebut dengan Undang-Undang (UU) No 17 Tahun 1985. Sejak tahun 1994, Hukum Laut Internasional resmi berlaku dan mulai saat itu pula bangsa Indonesia mempunyai hak berdaulat untuk memanfaatkan sumber daya alam, termasuk yang ada di dasar laut dan di bawahnya. Pasal 49 UNCLOS 1982 menyatakan kedaulatan dari negara kepulauan meliputi perairan-perairan yang tertutup oleh garis pangkal demikian pula wilayah udara di atasnya dan dasar laut serta tanah di bawahnya<sup>30</sup>.

Tidak berhenti pada deklarasi maritim Djuanda dan ratifikasi UNCLOS. Pada tahun 1996, Indonesia mengajukan penetapan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) beserta cabang-cabangnya di perairan Indonesia kepada International Maritime Organization (IMO). Sesuai dengan Pasal 1 ayat 8 dalam UU No 6/ 1996 tentang Perairan Indonesia, ALKI adalah alur laut yang dilalui oleh kapal atau pesawat udara asing di atas alur tersebut, untuk melaksanakan pelayaran dan penerbangan dengan cara normal semata-mata untuk transit yang terus-menerus, langsung, dan secepat mungkin serta tidak terhalang melalui atau di atas perairan kepulauan dan

<sup>30</sup> Lidya Christin Sinaga, 2011, "Menilik Alur Laut Kepulauan Indonesia", (<http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-1/politik-internasional/413-menilik-alur-laut-kepulauan-indonesia-ii>, diakses 20 September 2017).

laut teritorial yang berdampingan antara satu bagian laut lepas atau ZEE Indonesia dan di bagian laut lepas atau ZEE Indonesia lainnya<sup>31</sup>.

Kemudian, Peraturan Pemerintah No 37 tahun 2002 memperdalam lagi pengelolaan perairan Indonesia dalam ALKI menjadi 3 (tiga) sub-ALKI beserta cabang-cabangnya. Pertama, jalur pada ALKI I yang difungsikan untuk pelayaran dari Laut Tiongkok Selatan melintasi Laut Natuna, Selat Karimata, Laut Jawa, dan Selat Sunda ke Samudera Hindia, dan sebaliknya; dan untuk pelayaran dari Selat Singapura melalui Laut Natuna dan sebaliknya (Alur Laut Cabang I A).

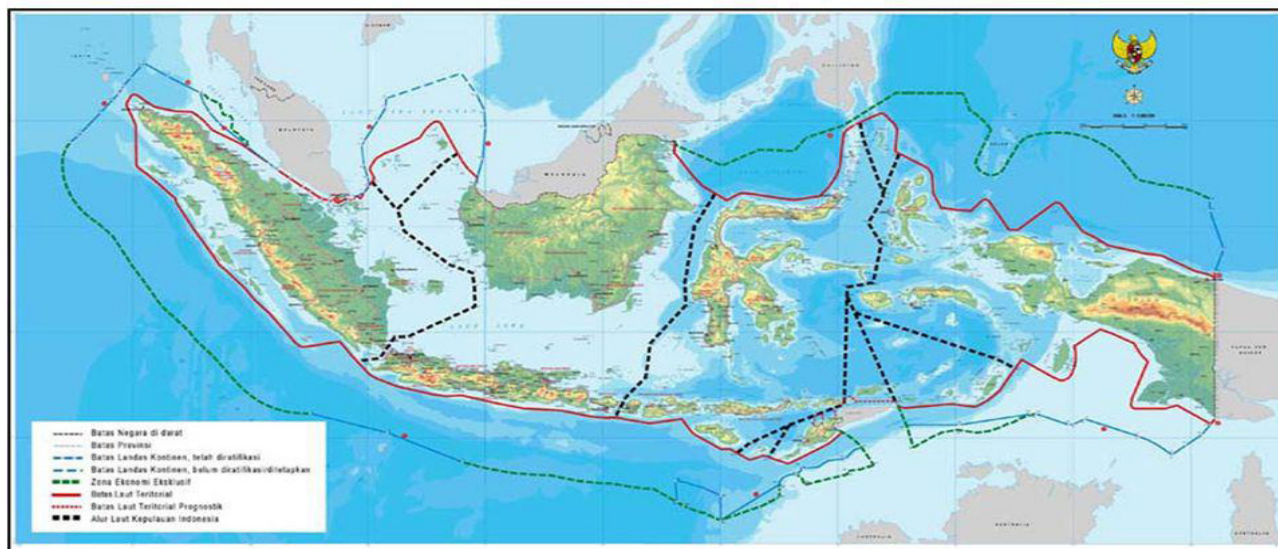
Kedua, jalur pada ALKI II yang difungsikan untuk pelayaran dari Laut Sulawesi melintasi Selat Makasar, Laut Flores, dan Selat Lombok ke Samudera Hindia, dan sebaliknya. Ketiga, jalur pada ALKI-III-A yang difungsikan untuk pelayaran dari Samudera Pasifik melintasi Laut Maluku, Laut Seram, Laut Banda, Selat Ombai, dan Laut Sawu. ALKI III-A sendiri mempunyai 4 cabang, yaitu ALKI Cabang III B: untuk pelayaran dari Samudera Pasifik melintasi Laut Maluku, Laut Seram, Laut Banda, dan Selat Leti ke Samudera Hindia dan sebaliknya; ALKI Cabang III C: untuk pelayaran dari Samudera Pasifik melintasi Laut Maluku, Laut Seram, Laut Banda ke Laut Arafura dan sebaliknya; ALKI Cabang III D: untuk pelayaran dari Samudera Pasifik melintasi Laut Maluku, Laut Seram, Laut Banda, Selat Ombai, dan Laut Sawu ke Samudera Hindia dan sebaliknya; ALKI Cabang III E: untuk pelayaran dari Samudera Hindia melintasi Laut Sawu, Selat Ombai, Laut Banda, Laut Seram, dan Laut Maluku<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Lidya Christin Sinaga, 2011, "Menilik Alur Laut Kepulauan Indonesia", (<http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-1/politik-internasional/413-menilik-alur-laut-kepulauan-indonesia-ii>, diakses 20 September 2017).

<sup>32</sup> Lidya Christin Sinaga, 2011, "Menilik Alur Laut

Gambar 3. Peta Wilayah NKRI dan Alur Laut Kepulauan Indonesia

### PETA WILAYAH NKRI DAN ALUR LAUT KEPULAUAN INDONESIA



© Pusat Pemetaan Batas Wilayah  
BAKOSURTANAL 2003

Masing-masing ALKI mempunyai potensi ancamanyangdinilairelevandanmembutuhkan koordinasi yang lebih serius. Potensi ancaman di ALKI I terkait imbas konflik klaim wilayah atas kepulauan Spratly dan Paracel di Laut Cina Selatan, seperti digunakannya wilayah ALKI I untuk kegiatan manuver angkatan perang negara yang terlibat. Di samping itu, imbas kepadatan lalu lintas pelayaran di Selat Malaka, seperti digunakannya wilayah ALKI I oleh perompak untuk menghindari kejaran aparat keamanan Indonesia dan aparat keamanan gabungan (Indonesia, Malaysia, dan Singapura) atau penyelundupan. Imbas dari pusat pertumbuhan dan perekonomian Asia dan Asia Tenggara di Republik Rakyat Tiongkok (RRC) dan Singapura, seperti penyelundupan barang-barang ilegal dan juga perdagangan manusia, turut menjadi potensi ancaman di ALKI I, termasuk imbas bahaya ancaman bencana alam dan tsunami di Selat Sunda, seperti ancaman gempa vulkanik/erupsi gunung berapi (anak Krakatau) dan imbas politik ekspansional Malaysia, seperti

kemungkinan klaim wilayah teritorial baru<sup>33</sup>. Dan Laut Natuna Utara berada dalam kawasan ALKI 1.

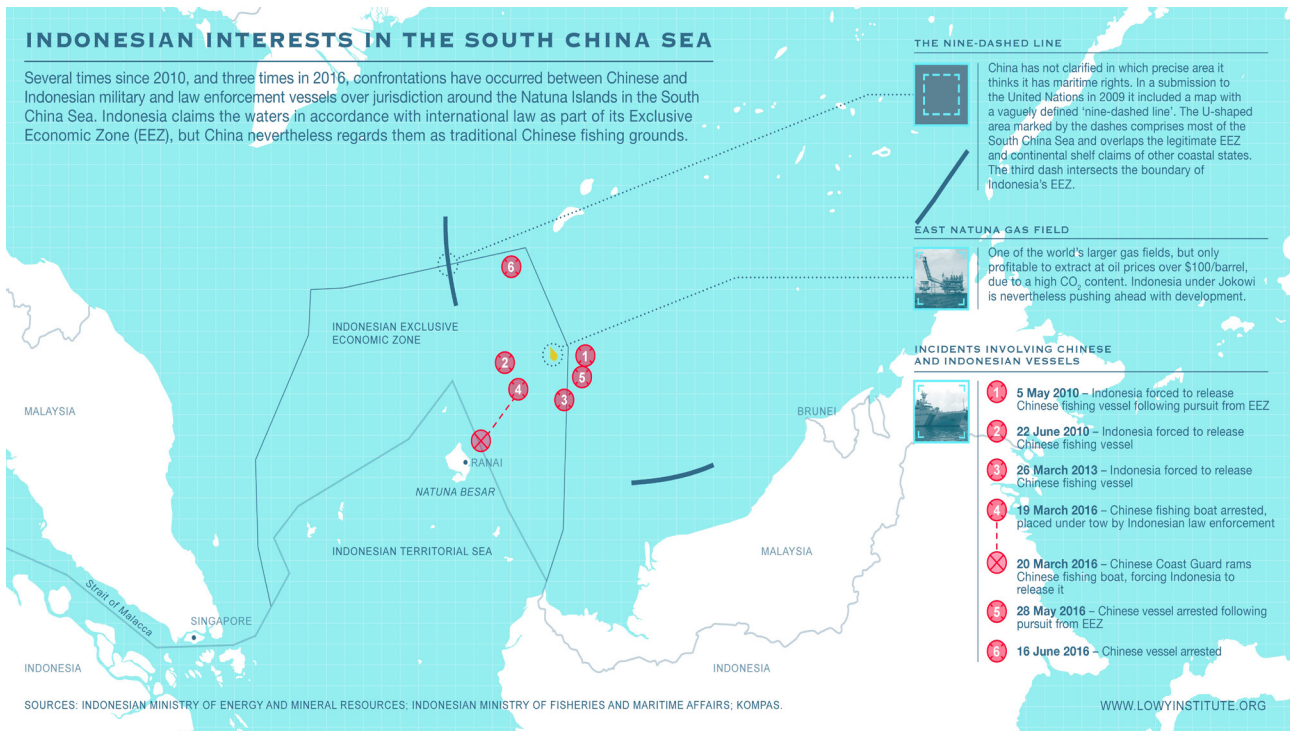
Penegasan tersirat mengenai upaya sekuritisasi ini (*speech act*) dapat dipahami dari pernyataan Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman Luhut Binsar Pandjaitan yang memastikan perubahan peta dan nama wilayah tidak menyentuh teritorial negara lain. Penegasan tersebut secara tidak langsung membantah klaim Tiongkok yang menolak peta baru Indonesia. “Perubahan peta kita masih tetap yang di daerah kita, tidak sampai ke Laut Tiongkok Selatan, masih di zona 200 km, itu kawasan kita<sup>34</sup>”. Sehingga dari kronologis ini, sebenarnya penamaan Laut Natuna Utara dalam peta baru 2017 merupakan kelanjutan dari kedaulatan dan hak pengelolaan ekonomi yang dijamin undang-undang internasional. Peta Djuanda hingga pembuatan ALKI

Kepulauan Indonesia”, (<http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-1/politik-internasional/413-menilik-alur-laut-kepulauan-indonesia-ii>, diakses 20 September 2017).

<sup>33</sup> Lidya Christin Sinaga, 2011, “Menilik Alur Laut Kepulauan Indonesia”, (<http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-1/politik-internasional/413-menilik-alur-laut-kepulauan-indonesia-ii>, diakses 20 September 2017).

<sup>34</sup> Tiara Sutari, 2017, “Pemerintah Indonesia Sikapi Protes Tiongkok Soal Laut Natuna Utara”, (<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170717170726-20-228424/luhut-angkat-suara-sikapi-tes-tiongkok-soal-laut-natuna-utara/>, diakses 20 September 2017).

**Gambar 4.** Lokasi Laut Natuna Utara dalam ZEE Indonesia, yang dianggap Tiongkok tumpang tindih dengan Laut Tiongkok Selatan.



(Sumber: [www.lowyinstitute.org](http://www.lowyinstitute.org))

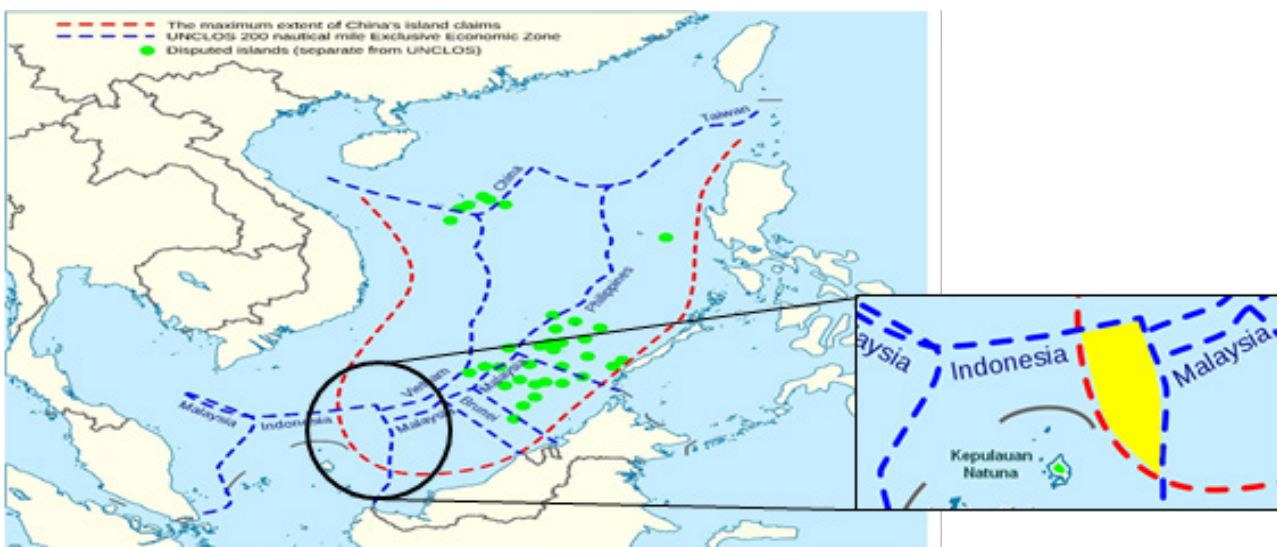
dan ratifikasi UNCLOS merupakan proses sekuritisasi Indonesia terhadap kedaulatan wilayah maritimnya.

### Benturan di Laut Natuna Utara

Tantangan keamanan terbesar yang langsung dihadapi Indonesia pasca deklarasi penamaan Laut Natuna Utara dalam peta

baru 2017 datang dari Tiongkok. Penolakan keras Tiongkok terhadap kebijakan Indonesia karena negeri Tirai Bambu tersebut mengklaim kedaulatan batas lautnya di Laut Tiongkok Selatan yang terbentang hingga perairan Natuna. Apalagi Tiongkok dalam satu dekade terakhir sedang menggeliat secara politik-keamanan dan ekonomi. Dipicu eskalasi

**Gambar 5.** Titik sengketa perbatasan laut Indonesia dan Tiongkok di Laut Natuna Utara. Sembilan Garis Putus-Putus Tiongkok di LTS mengiris sebagian wilayah Laut Natuna Utara yang masuk dalam ZEE Indonesia





di beberapa kawasan dimana keterlibatan Tiongkok sebagai salah satu aktor aliansi strategis, seperti eskalasi di Semenanjung Korea, konflik Timur Tengah, hingga Afrika. Tiongkok juga sedang bergeliat dengan mega proyek ekonominya: *Belt and Road Initiative* (BRI) dan *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), yang berobsesi menggantikan dominasi dunia dari tangan AS dan Eropa. Sehingga dapat dipahami, protes Tiongkok tak lama setelah Indonesia mengumumkan penamaan Laut Natuna Utara dalam peta baru 2017.

Dalam dokumen tertanggal 25 Agustus 2017, pemerintah Tiongkok menyebut tindakan Indonesia yang mengubah 'nama yang sudah diakui secara internasional' justru menimbulkan 'sengketa yang makin meluas dan kompleks, dan berdampak pada kedamaian dan stabilitas'. "*Hubungan Indonesia-Tiongkok berkembang dalam kondisi yang stabil dan sehat, dan sengketa di Laut Tiongkok Selatan juga menunjukkan kemajuan yang baik. Tindakan unilateral Indonesia mengubah nama (laut) sangat tidak kondusif untuk menjaga situasi yang sudah baik ini,*"<sup>35</sup> Tidak hanya itu, Beijing bahkan mengklaim ada sengketa antara Tiongkok dan Indonesia di sebelah Barat Daya dari Laut Tiongkok Selatan. Hal itu merujuk pada kawasan ZEE Indonesia di Pulau Natuna. Tindakan Indonesia menamai ulang laut di wilayah tersebut bagi Tiongkok tidak akan mengubah fakta sengketa ini. Namun sebaliknya, pemerintah Indonesia menegaskan tidak pernah mengklaim apapun dari Laut Tiongkok Selatan. Sengketa di Laut Tiongkok Selatan terjadi antara Tiongkok dengan Filipina, Brunei Darussalam, Malaysia, Taiwan, dan Vietnam. Bahkan perairan yang sekarang disebut Laut Natuna Utara

justeru diklaim secara sepihak (unilateral) oleh Tiongkok yang mendeklarasikan *Nine Dash Line* sebagai bagian dari Laut Tiongkok Selatan<sup>36</sup>.

Sementara itu, Menteri Koordinator Maritim Indonesia Luhut Pandjaitan membantah tuduhan Tiongkok. Luhut menegaskan, perairan di sebelah utara Kepulauan Natuna merupakan bagian dari ZEE Indonesia.<sup>37</sup> Para analis melihat klaim Tiongkok tersebut karena wilayah perairan di utara Kepulauan Natuna yang kaya dengan sumber daya alam.<sup>38</sup> Pakar Hukum Laut Internasional dari Universitas Gadjah Mada, I Made Andi Arsana mengatakan penamaan ulang wilayah perairan utara kepulauan Natuna sebagai bentuk penegasan diplomatik dan politik, meski tidak memiliki kekuatan hukum. "*Hal itu harus dilihat sebagai langkah besar pemerintah Indonesia untuk menegaskan kedaulatannya. Peta baru itu membawa pesan yang jelas, baik untuk masyarakat Indonesia maupun secara diplomatik*"<sup>39</sup>.

Meskipun pemerintah Indonesia memaklumi, pasca pengumuman peta baru 2017, upaya legalisasi secara internasional

<sup>35</sup> Saeful Bahri Ismail, 2017, "Tiongkok Demands Indonesia Rescind Decision to Rename Part of South Tiongkok Sea", (<http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/Tiongkok-demands-indonesia-rescind-decision-to-rename-part-of-south-9179992?view=DEFAULT>, diakses 20 September 2017)

<sup>36</sup> Saeful Bahri Ismail, 2017, "Tiongkok Demands Indonesia Rescind Decision to Rename Part of South Tiongkok Sea", *Channel News Asia*, 2 September 2017, (<http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/Tiongkok-demands-indonesia-rescind-decision-to-rename-part-of-south-9179992?view=DEFAULT>, diakses 20 September 2017)

<sup>37</sup> Saeful Bahri Ismail, 2017, "Tiongkok Demands Indonesia Rescind Decision to Rename Part of South Tiongkok Sea", (<http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/Tiongkok-demands-indonesia-rescind-decision-to-rename-part-of-south-9179992?view=DEFAULT>, diakses 20 September 2017)

<sup>38</sup> Tom Allard and Bernadette Christina Munthe, 2017, "Asserting Sovereignty Indonesia Renames Part of South Tiongkok Sea", (<https://www.reuters.com/article/us-indonesia-politics-map/asserting-sovereignty-indonesia-renames-part-of-south-tiongkok-sea-idUSKBN19Z0YQ>, diakses 20 September 2017)

<sup>39</sup> Tom Allard and Bernadette Christina Munthe, 2017, "Asserting Sovereignty Indonesia Renames Part of South Tiongkok Sea", (<https://www.reuters.com/article/us-indonesia-politics-map/asserting-sovereignty-indonesia-renames-part-of-south-tiongkok-sea-idUSKBN19Z0YQ>, diakses 20 September 2017)

masih memerlukan proses panjang. Luhut menyebut proses pendaftaran nama baru Laut Natuna Utara ke PBB dan International Hydrographic Organization (IHO) membutuhkan waktu yang panjang<sup>40</sup>. Pendekatan pemerintah saat ini terkait Laut Tiongkok Selatan di bawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo memang berbeda dibandingkan masa kepemimpinan sebelumnya. Jokowi fokus dalam memperkuat kedaulatan Indonesia termasuk memperkuat kehadiran Indonesia di Kepulauan yang berbatasan dengan Laut Tiongkok Selatan. Angkatan Laut juga dikerahkan guna menjaga perairan di sekitar Natuna<sup>41</sup>.

Di bawah Presiden Jokowi, pendekatan Indonesia terhadap sengketa Laut Tiongkok Selatan beralih dari peran sebagai pemain aktif dalam berupaya mencari solusi damai dari persengketaan yang luas, kepada kebijakan yang secara khusus fokus dalam menjaga kepentingan nasionalnya di sekitar Pulau Natuna namun tetap tidak menentang Tiongkok<sup>42</sup>. Negara-negara tetangga mempunyai pengakuan yang panjang terhadap perairan di utara Natuna sebagai bagian dari ZEE Indonesia. Namun ironisnya, Kementerian Luar Negeri Tiongkok sejak 1990-an telah menyiratkan, terutama tahun 2016 untuk pertama kalinya secara terbuka mendeklarasikan bahwa kawasan perairan tersebut merupakan kawasan tradisional para nelayan mereka<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Tom Allard and Bernadette Christina Munthe, 2017, "Asserting Sovereignty Indonesia Renames Part of South Tiongkok Sea", (<https://www.reuters.com/article/us-indonesia-politics-map/asserting-sovereignty-indonesia-renames-part-of-south-tiongkok-sea-idUSKBN19Z0YQ>, diakses 20 September 2017)

<sup>41</sup> Yantina Debora, 2017, "Pesan untuk Tiongkok dengan Pemberian Nama Laut Natuna Utara", (<https://tirto.id/pesan-untuk-cina-dengan-pemberian-nama-laut-natuna-utara-csSL>, diakses 20 September 2017)

<sup>42</sup> Aaron L Connelly, "Indonesia in the South Tiongkok Sea: Going it alone", *Journal Lowy Institute*, Desember 2016, hlm 2.

<sup>43</sup> Ministry of Foreign Affairs of The People's Republic of China, 2016, "Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Remarks on Indonesian Navy Vessels

Pada tiga insiden yang terjadi di tahun 2010 dan 2013, upaya kapal keamanan Indonesia menangkap kapal boat nelayan Tiongkok di Laut Tiongkok Selatan dipaksa oleh kapal angkatan laut Tiongkok untuk membiarkan bebas nelayan-nelayan mereka yang berada dalam pengamanan Indonesia. Sebagai tanggapan atas perilaku yang mengancam oleh rekan-rekan mereka di Tiongkok, kapal-kapal Indonesia terpaksa mematuhi<sup>44</sup>". Setelah itu, kapal-kapal Tiongkok melanjutkan pencarian ikan di wilayah ZEE Indonesia di Natuna, dan dikawal oleh kapal-kapal Coast Guard Tiongkok.

Pada tahun 2016, juga terjadi sejumlah benturan kapal Indonesia dengan Tiongkok di kawasan Natuna. Pada tanggal 19 Maret 2016, sebuah kapal Kementerian Kelautan dan Perikanan Indonesia menangkap sebuah kapal pukat Tiongkok di wilayah ZEE Indonesia. Kapal Indonesia mengejar, menembakkan tembakan peringatan, dan menyambar kapal Tiongkok tersebut, kemudian menariknya kembali ke pelabuhan. Saat kedua kapal mendekati laut teritorial Indonesia hampir 12 jam kemudian, sebuah kapal Coast Guard Tiongkok yang besar muncul menuntut pelepasan kapal nelayannya. Ketika kapal Indonesia tidak mematuhi, kapal Coast Guard Tiongkok menabrak kapal nelayannya yang

Harassing and Shooting Chinese Fishing Boats and Fishermen", ([http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/t1373402.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1373402.shtml), diakses 20 September 2017)

<sup>44</sup> "Territorial Disputes in South Tiongkok Sea on the Increase as Tiongkok Flexes Muscles", (<http://mdn.mainichi.jp/mdnnews/international/news/20100802p2a00m0na021000c>, diakses 20 September 2017)

"Mapping the Nine-Dash Line: Recent Incidents Involving Indonesia in the South Tiongkok Sea", (<http://www.aspistrategist.org.au/mapping-the-ninedash-line-recent-incidents-involving-indonesia-in-the-south-tiongkok-sea/>, diakses 20 September 2017)  
"Indonesia's South Tiongkok Sea Dilemma: Between Neutrality and Self-Interest", *RSIS Commentaries* No 126/2012, S Rajaratnam School of International Studies, 12 Juli 2012, (<https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/CO12126.pdf>, diakses 20 September 2017)

diderek, memaksa pihak berwenang Indonesia untuk melepaskannya<sup>45</sup>.

Para diplomat Tiongkok menelepon *counterparts* mereka di Jakarta untuk mendesak Indonesia menyembunyikan peristiwa tersebut. Namun sebelum *counterparts* mereka di Kementerian Luar Negeri Indonesia menghentikannya, Menteri Kelautan dan Perikanan Indonesia Susi Pudjiastuti lebih dulu menggelar konferensi pers mengenai detail peristiwa tersebut<sup>46</sup>.

Hingga pada 23 Juni 2016, Presiden Jokowi harus mengunjungi Ranai, Natuna Besar. Mengenakan jaket *bomber*, Jokowi naik ke atas KRI Imam Bonjol dan menggelar rapat kabinet terbatas. Di kapal tersebut, Jokowi dan para menternya mendiskusikan pengembangan ekonomi dan pertahanan di kawasan yang kaya dengan ikan dan gas alam tersebut<sup>47</sup>. Kunjungan Jokowi ke Natuna diharapkan mengirimkan sinyal ke Tiongkok bahwa Indonesia akan melindungi hak kedaulatannya di ZEE, dengan militer sekalipun jika diperlukan<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Ristian A Supriyanto, Shahrman Lockman and Koh Swee Lean Collin, "Tiongkok's Rift with Indonesia in the Natunas: Harbinger of Worse to Come?", *The Diplomat*, 25 Maret 2016, (<http://thediplomat.com/2016/03/Tiongkoks-rift-withindonesia-in-the-natunas-harbinger-of-worse-to-come/>, diakses 20 September 2017)

Untuk urutan kejadian lihat Fiki Ariyanti, "Kronologi Kapal Maling Ikan Asal Tiongkok Dilumpuhkan", *Liputan6*, 20 Maret 2016, (<http://bisnis.liputan6.com/read/2463504/kronologikapal-maling-ikan-asal-tiongkok-dilumpuhkan-di-natuna>, diakses 20 September 2017)

<sup>46</sup> "Frantic Phone Call Failed to Halt Tiongkok-Indonesia Sea Spat", (<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-0322/frantic-phone-call-failed-to-contain-tiongkok-indonesia-sea-spat>, diakses 20 September 2017)

<sup>47</sup> "Indonesian President Joko Widodo's Trip to South Tiongkok Sea Islands a Message to Beijing, Says Minister", (<http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesian-president-sails-to-south-tiongkok-sea-islands-in-message-to-beijing>, diakses 20 September 2017)

<sup>48</sup> "Lessons in Chinese Pushback to Sino Aggression", (<http://www.theaustralian.com.au/opinion/lessons-in-indonesias-pushback-approach-to-sino-aggression/news-story/5bd02838bff8c64ef73100143e72ec8d>, diakses 20 September 2017)

Sebagai respons sekuritisasi, Menteri Pertahanan Ryamizard Ryacudu mengumumkan rencana untuk menempatkan tiga kapal frigate, lima jet tempur F-16, dan satu battalion TNI di Ranai. Ryamizard mengatakan, "Natuna adalah gerbang. Jika gerbang tidak dijaga, maling akan datang"<sup>49</sup>. Tipe Pangkalan Udara Militer (Lanud) Raden Sadjad (RSA) di Natuna juga telah dinaikkan menjadi tipe B untuk merespons kebutuhan dan keamanan nasional di perbatasan.

Hanya beberapa minggu setelah itu, pada 27 Mei 2016, kapal frigate TNI AL KRI Oswald Siahaan kembali menemukan kapal pukat Tiongkok di lokasi yang sama di sekitar Natuna. Kapal frigate TNI AL mengejar dan mengeluarkan tembakan peringatan sebelum menangkap delapan nelayan dan merebut kapal tepat di sebelah timur dari perbatasan ZEE Indonesia<sup>50</sup>. Namun pada waktu sama, kapal Coast Guard Tiongkok yang berada tidak jauh dari lokasi tidak melakukan intervensi, meskipun Kementerian Luar Negeri Tiongkok memprotes penangkapan<sup>51</sup>.

Insiden serupa terjadi pada 17 Juni 2016. Setelah rentetan insiden itu, Presiden Jokowi kembali melakukan kunjungan kedua ke Ranai (Natuna Besar) namun dalam *cover ceremonial* untuk mengakhiri latihan Angkatan Udara skala besar di bulan Oktober<sup>52</sup>. Menteri

<sup>49</sup> "Indonesia Will Defend South Tiongkok Sea Territory with F-16 Fighter Jets", (<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-03-31/indonesia-to-deploy-f-16s-to-guard-its-south-tiongkok-sea-territory>, diakses 20 September 2017)

<sup>50</sup> Menurut Pasal 111 Konvensi PBB tentang Hukum Laut (UNCLOS), negara-negara pantai dapat mengejar dan menangkap kapal-kapal di laut lepas jika mereka berada dalam 'pengejaran' kapal untuk tindakan yang dilakukan di perairan teritorial atau zona ekonomi eksklusifnya.

<sup>51</sup> "Koarmabar Sergap Kapal Nelayan Tiongkok di Perairan Natuna", (<http://nasional.kompas.com/read/2016/05/28/20234741/koarmabar.sergap.kapal.nelayan.tiongkok.di.perairan.natuna>, diakses 20 September 2017)

<sup>52</sup> "Jokowi to Strengthen Border Areas", (<http://www.thejakartapost.com/news/2016/10/07/jokowi-strengthen-borderareas.html>, diakses 20 September 2017)

Kelautan Susi Pudjiastuti mengatakan pada September 2016, bahwa tidak ada serangan lebih lanjut oleh kapal nelayan Tiongkok ke dalam wilayah ZEE sejak insiden 17 Juni, di mana mungkin langkah yang diambil Indonesia memberi efek jera<sup>53</sup>. Rangkaian benturan yang terjadi di Laut Natuna Utara sejak 2010 semakin menguatkan persepsi di pemerintah Indonesia jika Tiongkok menjadi ancaman bagi kedaulatan dan keamanan di kawasan. Persepsi keamanan itu jelas sekali pada sinyalemen yang diberikan Presiden Jokowi dua kali melakukan kunjungan ke Natuna Besar serta respons Menteri Pertahanan Indonesia Ryamizard Ryacudu terhadap persoalan tersebut.

Kerasnya penolakan Tiongkok dan rangkaian benturan kapal mereka dengan kapal-kapal penjagaan laut Indonesia di perairan Natuna secara tidak langsung mengkonfirmasi potensi sumber daya alam yang melimpah di kawasan tersebut, tidak sebatas masalah garis batas yang sederhana. Artinya, upaya sekuritisasi Indonesia di perairan Natuna bukan hanya untuk menghadapi ancaman tradisional yang sewaktu-waktu mungkin saja mengancam keutuhan NKRI menyusul dinamika di Laut Tiongkok Selatan, tetapi juga sebagai respons terhadap ancaman-ancaman non-tradisional yang kerap muncul. Seperti pencurian ikan ilegal, perdagangan manusia, perdagangan narkoba, hingga terorisme. Persepsi terhadap ancaman-ancaman (*threat perception*) ini terbentuk karena pengaruh posisi geografis daratan dan perairan Natuna yang strategis sebagai perbatasan terdepan di bagian barat. Kepulauan Natuna menjadi penghubung antara Laut Tiongkok Selatan dengan Selat Melaka dan Laut Jawa.

Sementara Selat Melaka merupakan salah satu jalur perdagangan laut tersibuk di dunia, dan kawasan-kawasan perairan tersebut masuk ke dalam skenario jalur dagang *Belt and Road Initiative* (BRI) Tiongkok.

Untuk itu, upaya-upaya sekuritisasi yang telah dilakukan Indonesia terhadap kedaulatan perairannya sejak Deklarasi Djuanda, pembentukan ALKI, penguatan militer hingga pembaruan peta NKRI harus diperkuat pada level diplomasi internasional. Selama ini Indonesia mengidentifikasi diri bukan sebagai negara pengklaim (*claimant state*) dalam sengketa perairan dan karang di Laut Natuna Selatan. Sehingga kegigihan Indonesia dalam konflik Laut Tiongkok Selatan dirasakan tidak terlalu kuat, sebagaimana negara-negara tetangga dalam menghadapi konflik tersebut. Namun dengan pengubahan nama pada peta NKRI, berdampak pada penegasan irisan kedaulatan Indonesia di kawasan ZEE dengan Tiongkok. Artinya, di satu sisi Indonesia telah melakukan sekuritisasi kedaulatan. Tapi di sisi lain, sekuritisasi tersebut mengisyaratkan Indonesia telah membawa dirinya masuk ke dalam masalah Laut Tiongkok Selatan lebih dalam dari sebelumnya. Sementara ke depan akan terus berulang benturan-benturan kapal nelayan maupun penjagaan laut antara kedua negara di kawasan perairan Natuna. Karena itu, Indonesia harus memanfaatkan forum regional, seperti ASEAN Regional Forum sebagai wadah konsultasi dan konsolidasi yang lebih efektif dalam mengimplementasikan kepentingan nasional di Laut Natuna Utara. Menjalin aliansi strategis dengan kekuatan besar (*great power*) selain Tiongkok yang memiliki kepentingan di Laut Tiongkok Selatan juga harus dipertimbangkan dalam rangka membangun penyeimbangan kekuatan (*balancing of power*) di kawasan.

<sup>53</sup> "Blowing Up Boats Sets Indonesia's Scarce Fish Swimming Again", (<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-18/blowing-up-boats-setsindonesia-s-scarce-fish-swimming-again>, diakses 20 September 2017)

## Kesimpulan

Pemerintah Indonesia menerbitkan peta baru Negara Kesatuan Republik Indonesia 2017 pada 14 Juli 2017 lalu. Peta baru tersebut dibuat setelah melalui pengkajian cukup panjang sejak 2016. Dalam peta baru tersebut, Indonesia menamai ulang wilayah perairan di sebelah utara Kepulauan Natuna sebagai Laut Natuna Utara. Selama ini, kawasan tersebut dimasukkan secara unilateral oleh pemerintah Tiongkok sebagai bagian dari Laut Tiongkok Selatan. Bahkan dalam petanya yang diperbarui 2015 lalu, Tiongkok membuat *Nine Dash Line* sebagai wilayah eksplorasi lautnya yang masuk ke dalam perairan Laut Natuna Utara. Tak pelak, kebijakan diplomatik Indonesia dengan penamaan Laut Natuna Utara menuai protes dari pemerintah Tiongkok.

Sejauh ini protes keras Tiongkok pasca pengumuman Indonesia mengenai peta baru tidak mengganggu hubungan bilateral kedua negara secara signifikan. Namun penamaan Laut Natuna Utara, dalam studi keamanan dan hubungan internasional, dapat dipahami sebagai langkah sekuritisasi Indonesia terhadap kedaulatan wilayah maritimnya. Upaya sekuritisasi itu dapat dilihat pada proses panjang pembentukan peta baru yang melibatkan seluruh sumber daya nasional serta pernyataan-pernyataan diplomatik pemerintah Indonesia (*speech act*).

Upaya sekuritisasi juga dapat dilihat dari pembentukan peta baru 2017 sebagai satu kesatuan dengan proses panjang pembentukan peta Indonesia yang sudah dimulai sejak 1957 melalui Deklarasi Djuanda. Bahwa upaya menjaga kedaulatan maritim Indonesia sudah diupayakan sejak saat itu, hingga akhirnya diakomodasi menjadi UNCLOS pada tahun 1982, dan Indonesia meratifikasinya pada tahun 1996. Upaya sekuritisasi ini dilihat juga

berdasarkan visi besar Presiden Joko Widodo membangkitkan kembali Indonesia sebagai Poros Maritim Dunia yang tertuang dalam visi Nawa Cita.

Kecaman Tiongkok menjadi tantangan keamanan yang harus dihadapi Indonesia. Protes terhadap peta kedaulatan NKRI bukan baru kali ini terjadi. Sejak awal, Deklarasi Djuanda juga menuai protes dari dunia internasional, khususnya Inggris dan Amerika Serikat yang pada saat itu menjadi aktor strategis yang paling penting dalam konstelasi Perang Dingin.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Buzan, Barry & Herring, Eric. (1998). *The Arms Dynamic in World Politics*. Boulder: Lynne Rienner.
- Buzan, Barry & Wæver, Ole. (1990). *The European Security Order Recast: Scenarios for the Post Cold War Era*. London: Pinter.
- Buzan, Barry. (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. Brighton: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, Barry. (1993). *Identity, Migration, and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter.
- Buzan, Barry. Wæver, Ole & Jaap de Wilde. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers .
- Danuredjo, Sumitro LS. (1971). *Hukum Internasional Laut Indonesia: Suatu Usaha untuk Mempertahankan Deklarasi 1957*. Djakarta: Bhratara.

Davis, James W. (2000). *Threats and promises: The pursuit of international influence*. Baltimore MD: Johns Hopkins University Press.

Djalal, Dino Patti. (1996). *The Geopolitics of Indonesia's Maritime Territorial Policy*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies.

Djalal, Hasjim dkk. (2007). *Setengah Abad Deklarasi Djuanda 1957-2007: Sejarah Kewilayahan Indonesia*. Jakarta.

Perwita, Anak Agung Banyu & Yani, Yanyan Mochamad. (2005). *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung: Rosda Karya.

Waeber, Ole. (1995). *Securitization and Desecuritization*. New York: Columbia University Press.

### Artikel Surat Kabar

*Harian Umum Surat Kabar Kebangsaan non-Partai*, No 84 Tahun ke IX, Selasa, 7 Januari 1958.

*Harian Umum: Surat Kabar Kebangsaan Non Partai*, No 94 Tahun IX, Senin 20 Januari 1958.

### Jurnal

Connelly, Aaron L. (2016). Indonesia in the South Tiongkok Sea: Going it alone. *Journal Lowy Institute*, Desember.

MacKuen, Michael B. Erikson, Robert S Erikson & Stimson, James A. (1992). Peasants or Bankers? The American Electorate And The US Economy. *American Journal of Political Science*. September.

Rousseau, David L. (2007). Identity, Power, and Threat Perception A Cross-National Experimental Study. Vol 51. *Journal of Conflict Resolution*. Oktober.

### Internet

Allard, Tom & Munthe, Bernadette Christina. (2017). Asserting Sovereignty Indonesia Renames Part of South Tiongkok Sea, Reuters, (Online), (<https://www.reuters.com/article/us-indonesia-politics-map/asserting-sovereignty-indonesia-renames-part-of-south-tiongkok-sea-idUSKBN19Z0YQ>), diakses 20 September 2017)

Ariyanti, Fiki. (2016). Kronologi Kapal Maling Ikan Asal Tiongkok Dilumpuhkan, Liputan6, (Online), (<http://bisnis.liputan6.com/read/2463504/kronologikapal-maling-ikan-asal-tiongkok-dilumpuhkan-di-natuna>), diakses 20 September 2017)

Bantley, Scott. (2013). Mapping the Nine-Dash Line: Recent Incidents Involving Indonesia in the South Tiongkok Sea, The Strategist, Australian Strategic Policy Institute, (Online), (<https://www.aspistrategist.org.au/mapping-the-nine-dash-line-recent-incidents-involving-indonesia-in-the-south-tiongkok-sea>), diakses 20 September 2017)

Brummitt, Chris & Rahadiana, Rieka. (2016). Indonesia Will Defend South Tiongkok Sea Territory with F-16 Fighter Jets, Bloomberg, (Online), (<https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-03-31/indonesia-to-deploy-f-16s-to-guard-its-south-tiongkok-sea-territory>), diakses 20 September 2017)

Brummitt, Chris. (2016). Frantic Phone Call Failed to Halt Tiongkok-Indonesia Sea Spat", Bloomberg, (Online), (<https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-03-22/frantic-phone-call-failed-to-contain-tiongkok-indonesia-sea-spat>), diakses 20 September 2017)

Connelly, Aaron L. (2017). Indonesia's new North Natuna Sea: What's in a name?, Lowy Institute, (online), (<https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/indonesia-s-new-north-natuna-sea-whats-name>), diakses 17 Agustus 2017)

- Debora, Yantina. (2017). Pesan untuk Tiongkok dengan Pemberian Nama Laut Natuna Utara, *Tirto*, (Online), (<https://tirto.id/pesan-untuk-cina-dengan-pemberian-nama-laut-natuna-utara-csSL>), diakses 20 September 2017)
- Dupon, Alan. (2016). Lessons in Chinese Pushback to Sino Aggression, *The Australian*, (Online), (<http://www.theaustralian.com.au/opinion/lessons-in-indonesias-pushback-approach-to-sino-aggression/news-story/5bd02838bff8c64ef73100143e72ec8d>), diakses 20 September 2017)
- Fadli. (2016). Jokowi to Strengthen Border Areas, *The Jakarta Post*, (Online), (<http://www.thejakartapost.com/news/2016/10/07/jokowi-strengthen-border-areas.html>), diakses 20 September 2017)
- Foreign Ministry Spokesperson Hua Chunying's Remarks on Indonesian Navy Vessels Harassing and Shooting Chinese Fishing Boats and Fishermen, Ministry of Foreign Affairs of The People's Republic of China, (Online), 2016, ([http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/t1373402.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1373402.shtml)), diakses 20 September 2017)
- Gabrillin, Abba. (2016). Koarmabar Sergap Kapal Nelayan Tiongkok di Perairan Natuna, *Kompas*, (Online), (<http://nasional.kompas.com/read/2016/05/28/20234741/koarmabar.sergap.kapal.nelayan.Tiongkok.di.perairan.natuna>), diakses 20 September 2017)
- Hunt, Lake. (2017). Indonesia New North Natuna Sea: A Response to an Old Tiongkok Problem, *The Diplomat*, (Online), (<http://thediplomat.com/2017/08/indonesia-new-north-natuna-sea-a-response-to-an-old-tiongkok-problem>), diakses 17 Agustus 2017)
- Ismail, Saeful Bahri. (2017). Tiongkok Demands Indonesia Rescind Decision to Rename Part of South Tiongkok Sea, *Channel News Asia*, (Online), (<http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/Tiongkok-demands-indonesia-rescind-decision-to-rename-part-of-south-9179992?view=DEFAULT>), diakses 20 September 2017)
- Kapoor, Kanupriya. (2016). Indonesian President Joko Widodo's Trip to South Tiongkok Sea Islands a Message to Beijing, Says Minister, *Business Insider*, (Online), (<http://www.businessinsider.com/r-indonesian-president-sails-to-south-tiongkok-sea-islands-in-message-to-beijing-2016-6/?IR=T>), diakses 20 September 2017)
- Murdaningsih, Dwi. (2017). Indonesia Resmikan Penggunaan Nama Laut Natuna Utara, *Republika*, (Online), (<http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/17/07/14/ot2hbc368-indonesia-resmikan-penggunaan-nama-laut-natuna-utara>), diakses pada 16 Juli 2017)
- Sinaga, Lidya Christin. (2011). Menilik Alur Laut Kepulauan Indonesia, *LIPI*, (Online), (<http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-1/politik-internasional/413-menilik-alur-laut-kepulauan-indonesia-ii>), diakses 20 September 2017)

- Stein, Janice Gross. (2017). Threat Perception In International Relations, Surrey, (*Online*), (<https://www.surrey.ac.uk/politics/research/researchareasofstaff/isppsummeracademy/instructors-Threat-Perception-in-International-Relations.pdf>, diakses 20 September 2017)
- Supriyanto, Ristian A. Lockman, Shahrman & Collin, Koh Swee Lean. (2016). Tiongkok's Rift with Indonesia in the Natunas: Harbinger of Worse to Come?, *The Diplomat*, (*Online*), (<http://thediplomat.com/2016/03/Tiongkok-rift-with-indonesia-in-the-natunas-harbinger-of-worse-to-come/>, diakses 20 September 2017)
- Supriyanto, Ristian Atriandi. (2012). Indonesia's South Tiongkok Sea Dilemma: Between Neutrality and Self-Interest, RSIS No 126/2012, S Rajaratnam School of International Studies, (*Online*), (<https://dr.ntu.edu.sg/bitstream/handle/10220/8787/RSIS1262012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, diakses 20 September 2017)
- Sutari, Tiara. (2017). Pemerintah Indonesia Sikapi Protes Tiongkok Soal Laut Natuna Utara, CNN Indonesia, (*Online*), (<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170717170726-20-228424/luhut-angkat-suara-sikapi-protes-Tiongkok-soal-laut-natuna-utara>, diakses 20 September 2017)
- Territorial Disputes in South Tiongkok Sea on the Increase as Tiongkok Flexes Muscles, Mainichi Shimbun, (*Online*), 2010, (<http://mdn.mainichi.jp/mdnnews/international/news/20100802p2a00m0na021000c>, diakses 20 September 2017)
- Visi Misi Program Aksi Joko Widodo-Jusuf Kalla, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014, (*Online*), 2014, ([http://www.kpu.go.id/koleksigambar/Visi\\_Misi\\_JOKOWI-JK.pdf](http://www.kpu.go.id/koleksigambar/Visi_Misi_JOKOWI-JK.pdf), diakses 6 Juli 2018)
- Wadhams, Nick & Faries, Bill. (2016). Blowing Up Boats Sets Indonesia's Scarce Fish Swimming Again, Bloomberg, (*Online*), (<https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-18/blowing-up-boats-sets-indonesia-s-scarce-fish-swimming-again>, diakses 20 September 2017)
- Wardani, Hary Lukita. (2017). Ini Alasan Kemenko Maritim Perbarui Peta NKRI, Detik, (*Online*), (<https://news.detik.com/berita/d-3560903/ini-alasan-kemenko-maritim-perbarui-peta-nkri>, diakses 16 Juli 2017)





# EAST ASIA REGIONAL LEADERSHIP DYNAMIC IN MEGA-REGIONAL AGREEMENT ERA

*Dinamika Kepemimpinan Regional Asia Timur  
dalam Era Perjanjian Mega-Regional*

**\*Anggara Raharyo\*\*Sheiffi Puspapertiwi**

<sup>\*</sup>Study Program in International Relations, President University  
anggara.raharyo@president.ac.id

<sup>\*\*</sup>Coordinating Ministry of Economic Affairs  
sheiffi.pertiwi@gmail.com

Naskah Diterima: 12 Maret 2018

Naskah Direvisi: 21 Mei 2018

Naskah Disetujui: 28 Mei 2018

## **Abstrak**

*Mega regional telah menjadi tren utama dalam politik ekonomi era kontemporer. Negosiasi mega regional yang banyak diperbincangkan berpusat pada Asia Timur, di mana Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) dan Trans Pacific Partnership (TPP) dikontestasikan dengan satu sama lain. Keduanya menjanjikan solusi dan peningkatan dari stagnansi multilateralisme dan redundansi perjanjian perdagangan regional. Keduanya juga menjanjikan kemungkinan regionalism di Asia Timur, sebagai konsekuensi yang tidak dapat dihindari dari integrasi yang intensif dari kerangka rezim yang ada. Kepemimpinan regional kemudian menjadi isu yang penting, karena kekuatan besar seperti Jepang, China, dan ASEAN akan mencoba untuk menjadi pemimpin kawasan. Di tengah negosiasi negara peserta untuk segera menyelesaikan negosiasi panjang RCEP, peristiwa penting terjadi di mana AS mundur dari TPP serta dibentuknya Comprehensive and Progressive Agreement for Trans Pacific Partnership (CPTPP) sebagai penggantinya. Tulisan ini bertujuan untuk memahami konstelasi kepemimpinan ekonomi politik Asia Timur, dikaitkan dengan perkembangan dari perjanjian perdagangan mega-regional yang melibatkan kawasan ini. Kami menggunakan konsep “kepemimpinan” dan “kepemimpinan kawasan” sebagai kerangka konseptual dalam tulisan ini. Metode kualitatif digunakan dalam studi ini dengan data yang diperoleh dari jurnal terbaru dan buku melalui studi literatur. Berdasarkan analisa yang dilakukan, kami berargumen bahwa peristiwa ini telah menciptakan disrupsi terhadap regionalism Asia Timur, di mana peristiwa tersebut menciptakan arena yang baru bagi Jepang, sehingga mengubah keseimbangan dinamika kepemimpinan regional. Sebagai akhir dari studi yang kami lakukan, selanjutnya kami menawarkan skenario bagi tiap kekuatan besar Asia Timur, membuka diskusi awal sebagai respon dari peristiwa yang terjadi.*

*Kata kunci: Asia Timur, ASEAN, China, Jepang, kepemimpinan regional, RCEP, TPP, CPTPP*

## **Abstract**

Mega-regional has become a major trend of the global political economy in this contemporary era. The most talked mega-regional negotiations are centered in East Asia, where Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) and Trans-Pacific Partnership (TPP) seemed to be contested toward each other. The two mega-regional negotiations promised solution and advancement from stagnant multilateralism and regional trade agreement redundancy. Both regimes also promised possibility for East Asia regionalism, as an inevitable consequence of deeper integration created by the two regimes. Regional leadership is thus becoming a prominent issue, as great powers such as Japan, China, and ASEAN, will struggle to become a regional leader. While participating countries are motivated to conclude negotiation, a

major event occurred with the withdrawal of the US from TPP and the establishment of its successor, Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP). This study is aimed to understand East Asia political economy leadership constellation, regarding the current development of mega-regional trade agreements involving the region. We use “leadership” and “regional leadership” as our conceptual frameworks. We use the qualitative method in our study, in which data is obtained from the latest journals and books through literature review. Based on our analysis, we argue that this major shock event has created disruption in East Asia Regionalism, as it provided a new playing field for Japan, changing the balance of regional leadership. To conclude our study, we also propose scenarios for each East Asia great power as an initial discussion responding to this changing event.

Keywords: East Asia, ASEAN, China, Japan, regional leadership, RCEP, TPP, CPTPP

## Introduction

Studies on economic integration have been developed rigorously in International Relations, started in earlier work by Jacob Viner work in the custom union in 1950 and Bela Balassa hierarchy of regional economic arrangement in 1961.<sup>1</sup> Besides European economic integration, a major breakthrough in international economic cooperation was achieved by the conclusion of Uruguay Round in 1994 followed by the establishment of World Trade Organization (WTO) in 1995, noted as the first and most comprehensive multilateral agreement, even until today. Expectation to extend high achievement in 1995 was later translated into actions after the global economy started to be stable at the beginning of the new century, aimed to address special issues such as market access, agriculture, and special treatment for LDCs.<sup>2</sup>

As Doha Round negotiation was going underway, many nations started to find it difficult to converge different interests of developed and developing countries when it came to the time to make a compromise on sensitive issues such as market access to

manufacturing industry (Non-Agriculture Market Access) and agriculture protection (Agreement on Agriculture).<sup>3</sup> Different stances between developed and developing countries in Doha Round once again proved the disadvantage of non-exclusive membership in a regime which may attract many participants with their own agenda and interests, way too many than they can compromise. This prolonged stalemate in Doha Round becomes a major issue in WTO negotiation, causing multilateralism approach in economic integration slowed down its pace. The vacuum of progress in multilateralism drove WTO member countries to use the regional trade agreement (RTA), exercising Article XXIV of GATT as a legal framework to establish closer cooperation with partner countries. These new, or extended, RTAs are most notably used to cover issues which cannot be addressed and or agreed in multilateral negotiation under WTO.<sup>4</sup> Subsequently, the number of bilateral and multilateral RTAs increases significantly during the next decade, making RTA as a global trend in the international political economy since the mid 2000's.

Although RTA can be a strategic alternative at the twilight of multilateralism era, it is also

<sup>1</sup> Gupta, S, “Changing Faces of International Trade: Multilateralism to Regionalism,” *Journal of International Commercial Law and Technology*, Vol. 3 No. 4, 2008, p. 260-273.

<sup>2</sup> CSEND. (2011). Doha Stalemate: Implications and Ways Forward, Governance Trade Policy, Policy Brief No. 5. (online), ([http://www.csend.org/images/articles/files/Doha\\_Stalemate\\_Aug\\_2011.pdf](http://www.csend.org/images/articles/files/Doha_Stalemate_Aug_2011.pdf), retrieved March 11, 2018)

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Op.cit.*, Gusta S., p. 260.

noted that the new RTA trend in economic cooperation has its own disadvantage. The increasing number of RTAs may create “noodle bowl effect”,<sup>5</sup> in which one RTA overlaps with each other,<sup>6</sup> reducing the effectiveness of the agreement itself and going backward steps from progress which had been achieved through WTO framework. Progressing for a decade, states started to notice that redundancies caused by bilateral or regional RTAs had outweighed their advantages. This situation was later addressed by initiating a mega-regional regime, started by a discussion of Trans-Pacific Partnership (TPP) in 2008 and followed by Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) in 2009.<sup>7</sup>

The main question raised at the beginning of the mega-regionalism era is that whether the mega-regional regime will be able to deliver its promise to create a breakthrough in international political-economic order. Not only to address the noodle bowl effect created during RTAs era, the mega-regional regime is also aimed to enhance cooperation into what so called as “WTO plus” agenda by encompassing for examples: services, agriculture, investment, environmental and human right issues, which were left open by WTO. These background situations accompanied by geopolitical consideration urged countries to negotiate FTA under the mega-regional framework.<sup>8</sup>

Seeing from another point of view, an ambitious target of new mega-regional regimes is prominent for at least two reasons. First, this target should be achieved as an answer to multilateral and RTA problems, where the concession is not sufficient for current needs due to lack of commitment or limited scope. This challenge needs to be addressed as the selling point of the mega-regional regime in order to attract prospective countries to join on board, thus proofing that mega-regionalism is the best solution for current global political economy needs. Second, the commitment achieved in the new mega-regional framework will be the standard setter of other mega-regional agreements, if any. The situation will be similar to first mover advantage, in which later mega-regional agreements need to adjust or find their own model. Looking for this high target of commitment and challenges in addressing the unsolved problems in economic cooperation, it is sufficient to state that the success of mega-regional regime will require strong leadership to drive and push negotiation forward, whether it will be bored by a country or group of countries.

Looking into the case of TPP and RCEP, scholars of International Relations have studied the rivalry between the US and China in winning the economic leadership in the Pacific Rim area.<sup>9</sup> However, existing studies on leadership and the impact on regime are focused on the international or regional regime, leaving the subject of mega-regional

<sup>5</sup> Kawai, Masahiro, and Ganeshan Wignaraja. (April 2009) “The Asian ‘Noodle Bowl’: Is It Serious for Business?” ADBI Working Paper Series No. 136. (online). (<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/155991/adbi-wp136.pdf>, retrieved March 10, 2018). Also known as “spaghetti bowl effect” according to Jagdish Baghwati in “US Trade policy: The infatuation with free trade agreements”, Discussion Paper Series No. 726, April 1995.

<sup>6</sup> *Op.cit.*, Gusta S.

<sup>7</sup> Asia Regional Integration Centre, Asian Development Bank. (n.d.). (online). (<https://aric.adb.org/fta/>, Retrieved March 10, 2018).

<sup>8</sup> World Economic Forum. (July 2017). Mega-regional Trade Agreements: Game-changers or Costly Distractions for the World Trading System? (online). (<https://www.weforum.org/reports/mega-regional-trade-agreements-game-changers-or-costly-distractions-world-trading-system>, retrieved March 4, 2018).

<sup>9</sup> See Jeffrey D. Wilson, “Mega-Regional Trade Deals in the Asia-Pacific: Choosing between the TPP and RCEP?” *Journal of Contemporary Asia*, 2015, Vol. 45 No. 2, p. 345-353.; Yifei Xiao “Competitive Mega-regional Trade Agreements: Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) vs. Trans-Pacific Partnership (TPP)”, *College Undergraduate Research Electronic Journal*, 2015. ; Shintaro Hamanaka, “TPP versus RCEP: Control of Membership and Agenda Setting”, *Journal of East Asian Economic Integration*, June 2014, Vol. 18, No. 2, p. 163-186; Vinod Aggarwal, “Mega-FTAs and the trade-security nexus : the Trans-Pacific Partnership (TPP) and the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)”, *Asia Pacific Issue* March 2016, No. 23.

somewhat lack behind. While US leadership in TPP was unquestionable, a different situation occurred on the other side of Pacific Ocean where China and Japan went together in driving RCEP negotiation to conclude.

The unique situation in RCEP and the question of its leadership will much affect East Asia regionalism which has been in a steady search of form. The fact that RCEP is built on the ASEAN-styled agreement but includes major political-economic power such as China and Japan signifies its unique situation where the arena for leader competition is open to many actors. While RCEP finalizes its negotiation, a major change in regime environment occurred as US decided to withdraw its membership from TPP in January 2017,<sup>10</sup> left TPP without a strong leadership. The absence of leader led to discontinuation of TPP, made its members choose between continuing TPP without the US or joining the other new mega-regionalism. In the case of Japan, this situation opens the opportunity to replace US leader role in Pacific Rim economic regime, which later realized by TPP members' commitment to establishing Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP).

This phenomenon is thus noteworthy to explore to enrich study on leadership in International Relations, especially on the regional leadership issue. Limited literature available from Oran Young (1991), Arild Underdal (1994), and Raino Malnes (1995) had laid down fundamental understanding on leadership concept. In the early development of "leadership" as a concept, scholars have identified the types and roles of each kind of leadership which can be found in international regimes. The second generation of leadership researches develops their discussion responding to the burgeoning of regional organizations,

thus making the inquiries shifting into regional leadership. Notable works from Detlef Nolte (2010) emphasize on regional leader roles in regional institutions, thus giving clear insight on the different level of capacity and power possessed by global and regional leader. Further work by Sandra Destradi (2010) adds discussion on strategies employed by country aiming to be a regional leader. From the available literatures, it can be seen that though scholars have tried to conceptualize the notion of "leader" and "regional leader", there is still question to be answered on how the dynamic in leader-follower relations may affect institution formation, let alone regional institution. Through limiting the discussion on the dynamic between leader and followers in the regional institution and focusing its analysis in the process, this paper is written to fill the gap in regional leadership discourse.

This paper is thus aimed to analyze the future of East Asia regional leadership and regionalism based on the recent development in mega-regional regimes, which are the upcoming conclusion of RCEP and the wake of CPTPP. The structure of this paper will be divided into four parts. First, a brief literature review of existing East Asia regionalism and leadership will be highlighted. Second, China and Japan rivalry in East Asia regionalism leadership and the CPTPP as determining changing event will be discussed. Third, the future of East Asia Regionalism, focusing on the dynamic between China and Japan as a prospected leader in the region will be analyzed. Finally, concluding remarks are drawn to close this paper, hoping that our view will give insight on this issue for our readers.

## **Diccussion**

### **Leadership and Regional Leadership**

Study on leadership and its importance for the regime was developed from the Realist approach in the notion of hegemony. Robert

<sup>10</sup> Free Trade Agreements data of the Asian Development Bank, taken from: <https://aric.adb.org/fta/> (retrieved March,10 2018)

Keohane posited that hegemon was the center of regime establishment and sustainability<sup>11</sup>. Duncan Snidal later distinguished hegemon into coercive and benevolent hegemon. While coercive hegemon imposed and maintained by its material power, benevolent hegemon emphasized on a group of great powers to provide public goods for the regime.<sup>12</sup> Discussion on the notion of hegemony was later shifted into a Liberal paradigm in which leadership became their language to communicate the centrality of power within the institution.

Discussion on the elusive concept of “leadership” raised in 1980-1990’s to describe the roles taken by participating states in a negotiation to craft an agreement,<sup>13</sup> in parallel with the development of studies in international regimes. However, the question of how “leadership” influence bargaining in the sense of institutional negotiation within institutional formation was limited, even until today. Some early notable works on how leadership is important in the formation can be found in Oran Young (1991), Arild Underdal (1994), and Raino Malnes (1995).

In his paper, Young proposed the concept of structural, entrepreneur, and intellectual leadership in a regime and their relations toward each other in shaping the related institution. As he emphasized, the role of each leader might be bested upon the different individual, though did not neglect the possibility of having a leader with two or even three roles in the same institution. Structural leader, as he argued, would be the one who had the material capacity to put pressure on other members to agree to the proposed contract. The function

of broker would be played by the entrepreneur, who would be responsible to initiate trade-off among different interest within the institution in order to achieve agreement on the related issue. The last role played by the intellectual leader would be shaping ideas in the mind of institution members.<sup>14</sup>

Simply said, institutional formation occurs in the simultaneous process, started by idea initiation by the intellectual leader, thus diffused and brokered by entrepreneur leader, and finally concluded and enforced by the structural leader. This “division of responsibility” between leaders implies different characters and capabilities required for each position. In this paper, Young emphasized that the existence of these three types of leaders is necessary, but not sufficient to guarantee the success of institution emergence. He also argued that in practice, the formation of the institution was much more influenced by the interplay of different actors who represented a different form of leadership.<sup>15</sup> In this sense, Young did not determine whether the institutional leader is an individual or a group, thus opened for the possibility of leadership collaboration within an institution. Related to this conceptualization, leadership has a close connection with Snidal’s concept of the benevolent hegemon. In contemporary literature, benevolent hegemon shares a similar characteristic with cooperative hegemon,<sup>16</sup> especially in hegemon’s soft approach to shape institution’s member’s behavior.

Young’s work on leadership in institutional bargaining and formation is valuable to understand the notion of regional leader and its central role in regionalism. This study interest is indeed lack of analysis tool since many existed researchers focus on how to

<sup>11</sup> Keohane, R. O. “The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977,” *International Political Economy*, Los Angeles : Center for International and Strategic Affairs, University of California. 1996, p. 136.

<sup>12</sup> Snidal, D, “The limits of hegemonic stability theory.” *International Organization*, 39(04), 1985. p. 579.

<sup>13</sup> Skodvin, T. & Andresen, S. “Leadership Revisited,” *Global Environmental Politics*, 6(3), August 20016, p.1

<sup>14</sup> Young, O. R. “Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society,” *International Organization*, 45(03), 1991, p. 281-308.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> See Pederson, T. “Cooperative Hegemony: Power, Ideas, and Institutions in Regional Integration,” *Review of International Studies*, 2002, p. 677-696.

conceptualize regional leaders but few, if not none, have tried to analyze specifically how regional leader form or drive regionalism.

Few kinds of literature on how leadership may form or drive regionalism include the work of Detlef Nolte (2010) who tries to analyze the relationship between regional leaders and regional institution. According to Nolte, regional leadership is the aim and responsibility of regional power, which in this case is defined as a state having certain characteristics and taking the measures needed to articulate its intention to be one. It is important for regional power to possess and display its material and ideological resources to prospected followers which are geographical, economically, and political-ideationally delimited in a region. Material and immaterial resources are important as regional power is expected to provide collective good for its followers. Having the capacity to provide collective good, regional power is thus able to exert significant influence in constructing regional identity, agenda, and governance structure. It is also crucial for regional power to have a position as “the hub” of the region, having interconnectivity in the economy, politics, or cultural with neighboring countries. Regional power needs to be well integrated into the international and global arena, functioning as the bridge and buffer of the region to the world. At last, regional power intention and position should be acknowledged and accepted by other states, both in and outside the region, as regional power needs followers and respect from others.<sup>17</sup> The way Nolte describes the regional power has similarity with Young’s concept of leadership in international regime, though Nolte specifically determines the singularity of regional power and prefers to recognize the presence of “secondary regional powers” and

<sup>17</sup> Nolte, D. “How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics,” *Review of International Studies*, 6, 2010, p.36, 893.

“regional middle power” to define other great powers in the region.<sup>18</sup>

In this paper, Nolte also posits regional leader plays important role in shaping institution governance and membership. Regional leaders are assumed to have the capacity to convince a sufficient number of states within the region to support its regional project. As for cooperative hegemon, its strategy to co-opt other members with incentive rather than punishment will generate a positive response to its position as leader, making the cooperation last longer and stable. This strategy is basically aimed to guarantee access to resources within the region, while the process enables regional leader to diffuse its political ideas and models, shaping the behavior of other members to converge into the regional institution.<sup>19</sup>

Other work on regional leadership was written by Sandra Destradi, which more focus on making a clear distinction between strategies pursued by states to become regional leader. In this paper, Destradi posits that regional powers are “states which adopt a cooperative and benevolent attitude in their international relations with their neighbors”. Destradi proposes that the strategy can be categorized into hegemony, leadership, and empire, which later is used to elaborate relations between regional powers with their neighbors.<sup>20</sup>

### **China and Japan Rivalry in East Asia Regionalism Leadership**

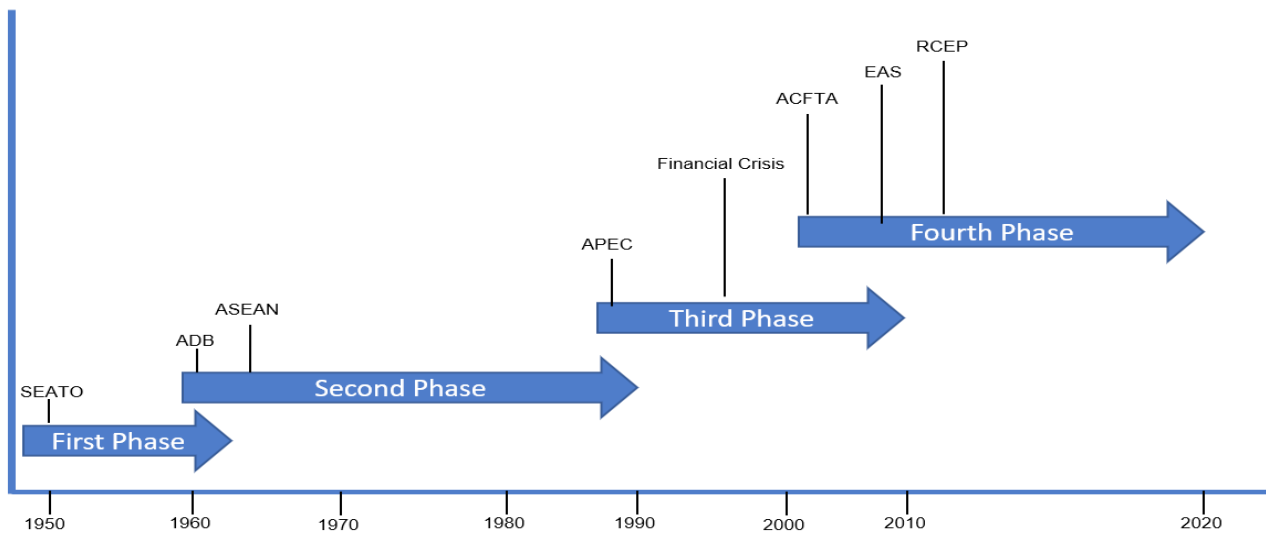
The East Asia regionalism consists of four main phases. The first one is the regime creation based on security and seeking for cooperation in economic. The second phase is driven, according to Honghua (2010), by national policies and national market

<sup>18</sup> *Ibid*, p. 896.

<sup>19</sup> *Ibid*.

<sup>20</sup> Destradi, S. “Regional Powers and Their Strategies: Empire, Hegemony, and Leadership.” *Review of International Studies*, 36, 2010. p. 903–930.

Figure 1. East Asian Regionalism Phases



Source: authors compilation

or investment reforms rather than formal cooperation<sup>21</sup>. This phase is when Japan plays a critical role as a leader in the region. The third phase is at the establishment of APEC until the Post-Asian financial crisis 1997 where some states start to form economic cooperation. In this phase, China began to play a key role in regional economic cooperation<sup>22</sup> due to their vast economic growth. The third phase is seeking for wider regime creation such as the establishment of the ASEAN+ framework. Lastly, the fourth phase is seeking to establish Free Trade Areas in the region, either by attaching into existing organization or establishing a completely new agreement.

The East Asia regionalism first phase begins during the cold war era where countries of East Asia surviving against instability in the region due to the spread of communism in the region. Consequently, regional engagement of the East Asian countries concerns mainly on security issues. In 1966, however – also marking the start to the second phase –, an initiative to establish an economic-based regional engagement is created by Japan that is the Asian Development Bank (ADB). The creation of the ADB is a result

<sup>21</sup> Honghua. "East Asian Order Formation and Sino-Japanese Relations," *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 17(1), 2010, p.47-82.

<sup>22</sup> *Ibid*

of Japan's miraculous economic growth and intend to stimulate economic development in East Asia through "FDIs as a package of capital, technology, managerial skills, and market"<sup>23</sup>. The establishment of ADB, especially, is a prominent sign that Japan's reach a status of the developed country in the region and seeking for influence in other countries within the region<sup>24</sup>. The ADB has a similar function to the World Bank that is to develop a nation's economic condition. It then shifted slowly to focus on regional engagement creation especially in the 1990s<sup>25</sup>.

The conception of ADB is not only to stimulate economic development in the early stage of a stable condition in the East Asia region but also indirectly assisting the economic regime building in the region. Namely, in 1967, the Association of Southeast Asia Nations (ASEAN) is established. Although the background that triggers the establishment is security<sup>26</sup>, ASEAN in their declaration

<sup>23</sup> Park, Y.-i. "How Feasible is East Asia-Only Regional Integration," *인하대학교 정석물류통상연구원 학술대회 (Journal of International Logistic and Trade)*, 2007. p. 37-54.

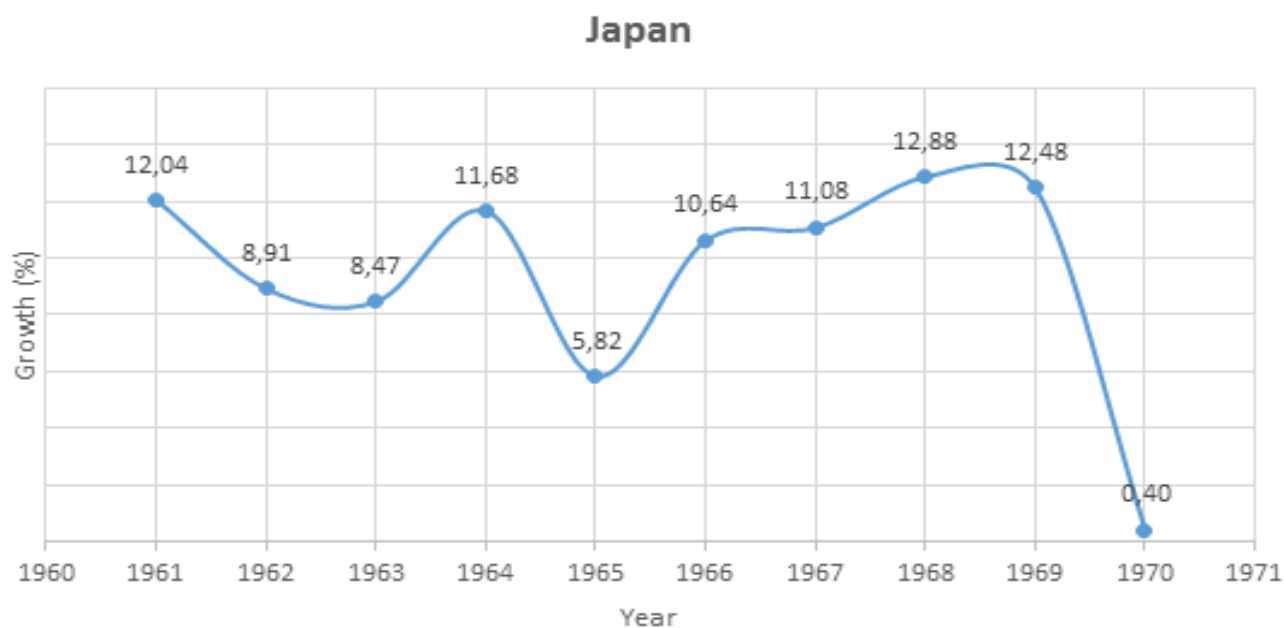
<sup>24</sup> Rathus, J. "China, Japan and Regional Organizations: the Case of the Asian Development Bank," *Japanese Studies*, 28(1), 2008, p. 87-99.

<sup>25</sup> Dent, C. "The Asian Development Bank and Developmental Regionalism in East Asia," *Third World Quarterly*, 29(4), 2008, p. 767-786.

<sup>26</sup> Jones, D. M. & Smith, M., *ASEAN and East Asian*



Figure 2. Japan GDP Growth 1961-1970



Source: World Bank<sup>27</sup>

and longer-term proved to be an economic cooperation institution. Especially after the end of the cold war then the ASEAN manage to incept the idea of ASEAN Free Trade Area (AFTA) that will then direct the future of East Asian regionalism. The main reason is that ASEAN-based regime building manages to create cooperation with external states and, to a certain degree, manage to unite several countries and move forward in the regional integrating efforts.

In the similar timeline, initiated by the US, the region is united by a mega-regional arrangement of Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). It is a unique arrangement because it is the first inter-regional arrangement that focuses purely on economic cooperation in East Asia. The APEC member countries consist of ASEAN members and Australia, Canada, the US, Japan, New Zealand, China, Hong Kong, and Taiwan. Only a few years after their establishment, APEC manages to seek to establish a Free Trade Area (hereafter is FTA) in the region.

*International Relations: Regional Delusion*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing UK, 2006.

<sup>27</sup> The World Bank, (n.d.). 2018. Japan. (online). (<https://data.worldbank.org/country/Japan>, retrieved March 4, 2018).

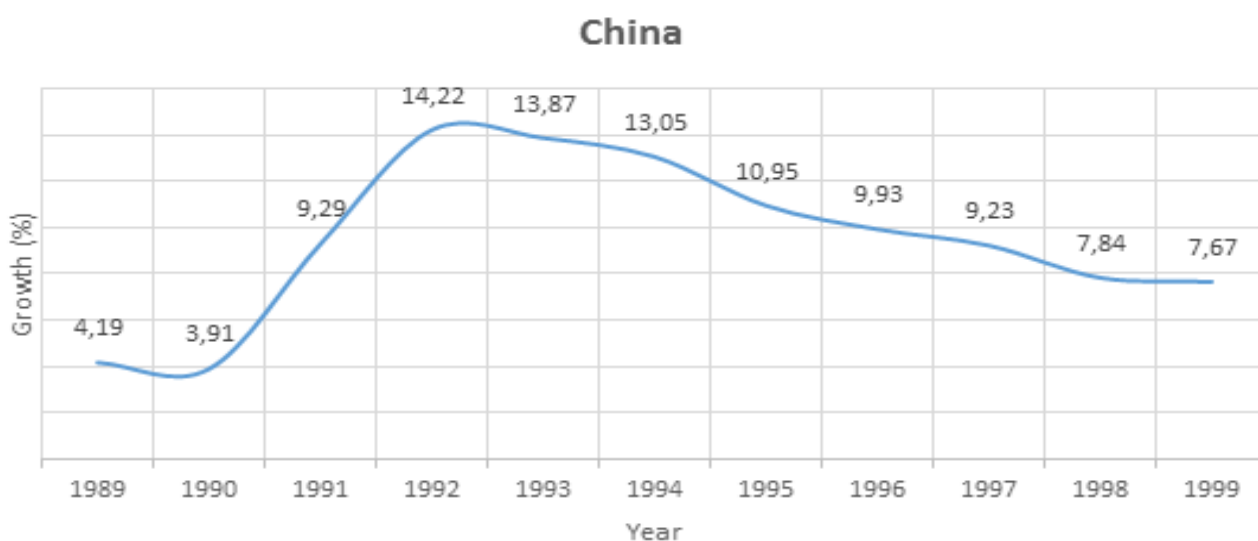
Establishment of this FTA in 1994 is argued by some scholars as a balancing act upon European Single Market and AFTA that was declared two years before<sup>28</sup>.

As the countries in East Asia–Southeast Asia through the ASEAN and Asia-Pacific through APEC – is seeking to establish an FTA, the countries of Southeast Asia and Northeast Asia, at the same time seeks to establish similar FTA between them sponsored by Malaysia’s Prime Minister, Mahathir Mohammad. He proposed the East Asia Economic Grouping (EAEG) that consists of only countries in East Asia. However, EAEG forming process is halt due to lack of interest from its members, especially with the offer of APEC’s FTA that offer larger market and membership inclusions.

The inception of EAEG is an early stage of China’s effort to seek influence. China began to seek influence after joining APEC especially after the 1990s where China’s GDP numbers are increasing significantly and thus resulted in an increased capacity to allow them to seek for followership in East Asia.

<sup>28</sup> Park, S. H. & Kim, H. Y. “Increasing Sub-Regionalism within APEC and the Bogor Goals: Stumbling Block or Building Block?,” *Korean-German Academy of Economics and management*, 37(Dec 2006), 2006, p.143–68.

Figure 3. China GDP Growth 1989-1999



Source: World Bank<sup>29</sup>

The negotiation to establish APEC's FTA is falling behind, unfortunately, due to the Asian financial crisis in 1997. In solving the financial crisis, Japan had a proposal to create the AMF. Besides it is rejected by the US it is also rejected by China as it has the possibility to strengthen Yen's exchange position that will incapacitate China's effort in the region<sup>30</sup>. In addition, the establishment idea for the AMF is opposed by Malaysia<sup>31</sup>.

The financial crisis created four effects in the process of regional integration in East Asia. First, having the similar problem, countries in East Asia realized that they have high interdependency in the economic problem. Second, failure of the International Monetary Fund (IMF) to be able to solve financial crisis cause loss of trust in the US-led economic regime including APEC. Third, the rise of China's economic growth and approach

towards ASEAN has caused a lean toward China's in economic cooperation. Fourth, the unity of ASEAN towards financial crisis creates regionalism movement that is highly dependent on ASEAN<sup>32</sup>

In terms of institutional building, the financial crisis also affected the inception of ASEAN Plus Three (APT) framework consist of ASEAN members - the almost-complete 10 members - and China, Japan, and the Republic of Korea (hereafter is called Korea). The short-term in APT is creating a mechanism to prevent and solve the similar case to 1997 Asian financial crisis.

China influence outgrows Japan's when the region moves forward for the APT initiative and continued with the concluding of ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA). Japan, meanwhile, believes in a bilateral trade agreement will be a better option rather than multilateral agreement. Japan's effort, however, is not as attractive as China's initiative due to ACFTA offers to open agricultural and fisheries commodity and Japan still refuse to do so<sup>33</sup>. The concluding of ACFTA pushes

<sup>29</sup> The World Bank, (n.d.). 2018. Japan. (online). (<https://data.worldbank.org/country/China>, retrieved March 4, 2018).

<sup>30</sup> Park, J.-S. "Regional Leadership Dynamics and East Asian Financial Cooperation: Sino-Japanese Competitive Coexistence and the Development of the Chiang Mai Initiative," *The Journal of Asia-Pacific Studies*, 19(1), 2013, p.247-286.

<sup>31</sup> See Haacke, J. "Seeking Influence : China's Diplomacy toward Asean After The Asian Crisis," *Asian Perspective*, 26(4), 2002. P. 13-52.; Lee, M. & Cheong, I. (2011). A Critical Review on Regional Integration Processes in East Asia. *Journal of International Logistics and Trade*, 9(2), 33-56.

<sup>32</sup> *Ibid*

<sup>33</sup> See Zha, D. "The Politics of China-ASEAN Economic Relations: Assessing the Move toward A Free Trade Area," *Asian Perspective*, 26(4), 2002, p. 53-82.; Chung, C. "China and Japan in ASEAN Plus Multilateral Arrangements," *Asian Survey*, 53(5), 2013. p. 801-824.

Japan to create a similar institution that is the ASEAN-Japan Economic Comprehensive Partnership (AJCEP) in 2003 that contradicts Japan's stance on bilateral-based cooperation rather than multilateral-based cooperation.

China's 'diplomacy-win' against Japan in the APT is a statement of leadership position taken by China in East Asia. The APT, however, is merely a framework of cooperation based on ASEAN. Thus, it caused external parties that is China, Japan, and Korea have limited capacity to run their programs. Therefore, all members of the APT with the support from China agrees to establish a more independent organization that is outside the ASEAN framework.

The East Asia Summit (EAS) then established in the idea that its member will consist of APT countries<sup>34</sup>. The membership, however, became a long debate where Japan seeks to widen its membership and China seeks to deepen instead. The differences also reach on the level of ASEAN members. Countries of Cambodia, Laos, and Myanmar prefer the formation of APT rather than EAS. Meanwhile, Singapore, the Philippines, and Vietnam prefer the EAS. While Thailand and Malaysia choose to go for APT, Indonesia itself is still back and forth shifting between APT or EAS<sup>35</sup>.

**Table 1.** China-Japan Preferences on East Asia Regionalism

Country	Preference
China	Multilateral Cooperation Regional leadership dominance Deep integration Regional Influence without the US
Japan	Bilateral Cooperation Regional leadership dominance Wide integration Alliance with the US - seeking to limit US influence in the longer term

Sources: Authors compilation

<sup>34</sup> Chung, C. "China and Japan in ASEAN Plus Multilateral Arrangements," *Asian Survey*, 53(5), 2013. p. 801-824.

<sup>35</sup> Kim H. J., Lee P. P. and Ariff, M. R. M. "East Asian Developments and Contrasting Views among ASEAN Member Nations over East Asian Regionalism," *The*

The creation of EAS has become a new arena for Japan to push its interest. Resulted in the membership of EAS widened and not limited to only the members of the APT. India, Australia, and New Zealand become the extra members that join the EAS. In addition, with support from Japan, the US joins the EAS and Russia with the support of China as an act of balancing of Japan's approach to include the US.

The rivalry, however, continues to the trade regime arena. In the East Asia region, the same debate remains, whether to continue to create a wide integration or deep integration. The East Asia Free Trade Area (EAFTA) is an agreement that consists of ASEAN members alongside their northern counterparts: China, Japan, and Korea. Another proposed trade regime is the Comprehensive Economic Partnership in East Asia (CEPEA) consist of ASEAN countries alongside China, Japan, and Korea with an extra member of Australia, New Zealand, and India.

China prefers the EAFTA that push a narrower integration while Japan pushes the CEPEA the wider integration<sup>36</sup> - similar case to the APT and EAS membership issue problems. Both countries, however, did not have any chance except to follow ASEAN's centrality in RCEP creation. As mentioned by Dent<sup>37</sup>(2008), followership is a key to gain leadership status. In this case, both China and Japan depend on ASEAN's participation in any kind of regional framework.

ASEAN's hold an interest especially in trade regime where most of ASEAN members established multiple bilateral trade arrangements. The ASEAN seeks to establish and unite the existing ASEAN+ FTA's and

*Korean Journal of Defense Analysis*, 23(3), September 2011, 2011. p. 387-402.

<sup>36</sup> Kawai, Masahiro, and Ganeshan Wignaraja. 2008. "EAFTA or CEPEA: Which Way Forward?" *Asean Economic Bulletin* 25(2): 113-39.

<sup>37</sup> *Op.cit.*, Dent, C. (2008b).

**Table 2.** FTA agreements between RCEP's members (March 2018)

ASEAN		Signed-In Effect	Signed-In Effect	Signed-In Effect	Signed-In Effect	Signed-In Effect	Signed-In Effect
China	Signed-In Effect		Launch Negotiation <sup>1</sup>	Launch Negotiation <sup>2</sup>	unclear	Signed-In Effect	Signed-In Effect
Japan	Signed-In Effect	Launch Negotiation <sup>3</sup>		Launch Negotiation <sup>4</sup>	Signed-In Effect	Signed-In Effect	unclear
Korea	Signed-In Effect	Launch Negotiation <sup>5</sup>	Launch Negotiation <sup>6</sup>		Signed-In Effect	Signed-In Effect	Signed-In Effect
India	Signed-In Effect	unclear	Signed-In Effect	Signed-In Effect		Launch Negotiation	Launch Negotiation
Australia	Signed-In Effect	Signed-In Effect	Signed-In Effect	Signed-In Effect	Signed-In Effect		Signed-In Effect
New Zealand	Signed-In Effect	Signed-In Effect	Unclear	Signed-In Effect	Launch Negotiation	Signed-In Effect	

Source: authors compilation data absorbed from ADB<sup>38</sup>

trying to make it as the “ASEAN++ FTA” that is the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) in 2012. The RCEP seeks to simplify the potentially complicated “noodle-bowl”<sup>39</sup> effect and to “maximize the values of governments’ efforts to create a strong production base in East Asia”<sup>40</sup>.

The creation of RCEP and written under their guiding principles can be a considered a win-win solution for the East Asia regionalism for two main reasons. First, the issue of membership is no longer a problem. As it isolated US and Russia from entering the framework due to US and Russia status that have not entered any talks toward creating ASEAN+FTA. As the RCEP framework Guiding principles and Objectives mentioned:

“Any ASEAN FTA Partner that did not participate in the RCEP negotiations

<sup>38</sup> Asia Regional Integration Center, 2018, <https://aric.adb.org/fta>, , retrieved March 8, 2018.

<sup>39</sup> Similar familiar term is “spaghetti-bowl” effect

<sup>40</sup> Fukunaga, Y. & Isono, I. (2013). Taking ASEAN+1 FTAs towards the RCEP: A Mapping Study.” *ERIA Discussion Paper Series* (ERIA-DP-2013-02). (online). (<http://www.eria.org/ERIA-DP-2013-02.pdf>, retrieved March 8, 2018)

at the outset would be allowed to join the negotiations, subject to terms and conditions that would be agreed with all other participating countries” (Principle 6)<sup>41</sup>

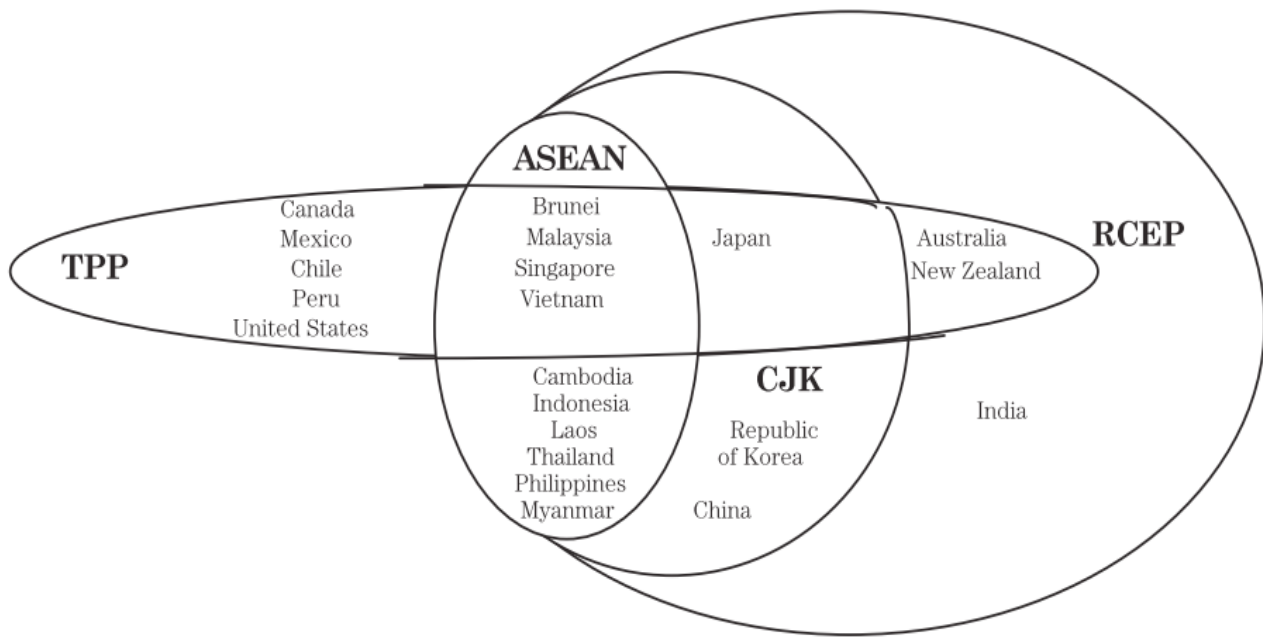
Second, as the US is out of the picture, the regionalism of East Asia can continue<sup>42</sup>. The continuity of the regionalism, however, rely deeply on stakeholders’ position. In this case: China, Japan, India, and ASEAN. While not trying to ignore Australia, they did not play a critical role as other stakeholders did.

Efforts to conclude RCEP is, actually, supported by several circumstances in East Asia. First, the ASEAN Economic Community (AEC) goal that establishes an economic integration between the members of ASEAN which is the main instrument in East Asia regionalism. Second, China-Japan-Korea (CJK) FTA to be concluded and East Asian FTA

<sup>41</sup> <http://asean.org/storage/2012/05/RCEP-Guiding-Principles-public-copy.pdf>. 2012.

<sup>42</sup> The Independent. (January 23, 2017). Trump Withdraws from Trans-Pacific Partnership amid Flurry of Orders. (online). (<https://www.theguardian.com/us-news/2017/jan/23/donald-trump-first-orders-trans-pacific-partnership-tpp>, retrieved March 8, 2018).

**Figure 4.** TPP and RCEP membership in East Asia and Pacific Region



Source: Bobowski<sup>43</sup>

(EAFTA) to establish creates a harmonization between ASEAN and CJK. Third, study for RCEP, the - Japan-sponsored - proposal for Comprehensive Economic Partnership for East Asia (CEPEA) is completed. The RCEP is aimed to be concluded by 2015<sup>44</sup>, however, until this writing, it is not yet been completed.

There are two main reasons the RCEP process took longer than expected. The first one is due to its nature of bundling all bilateral and ASEAN+ FTAs into one negotiation, several of its members have not concluded bilateral or multilateral arrangement between them. As an example, while ASEAN+3 countries manage to conclude FTA, the FTA between CJK has not yet been concluded and keep disrupted by external events such

as a border or political tension<sup>45</sup>. This cause more complicated negotiation especially until recently several countries have not even begun to launch negotiation of the FTA.

Second, the presence of the Trans-Pacific Partnership (TPP) creates a distraction due to its attractiveness on possible economic accomplishment. The TPP agreement becomes an intense talk after the US joins. Several reasons cause US participation but one of many references available is due to its 'pivot to Asia' policy that is to contain China's influence in the region<sup>46</sup>.

The TPP establishment is feared to create a slowing progress in the RCEP negotiations. Like the proposal of EAEG in 1992, was not cheered up by many members since the proposal of APEC FTA (FTAAP) is more interesting than any kind of East Asian FTA.

<sup>43</sup> Bobowski, S. (2015). An Insight into Asian Trade Regionalism: Japan's Double Membership in the Exclusive Games of TPP, and RCEP. *Review of Asian and Pacific Studies*, 40, 141-66. (<http://repository.seikei.ac.jp/dspace/handle/10928/739>, retrieved March 10, 2018).

<sup>44</sup> Association of South East Asian Nations. (n.d), 2018, Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership. (online). (<http://asean.org/storage/2012/05/RCEP-Guiding-Principles-public-copy.pdf>, retrieved March 10, 2018)

<sup>45</sup> Bi, Y. "Rising Mega RTA? China-Japan-Korea FTA under the New Trade Dynamism," *Journal of East Asia and International Law*, 8(2), 2015. p. 299-300.

<sup>46</sup> Xiao, Y. (2015) Competitive Mega-Regional Trade Agreements: Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) vs. Trans-Pacific Partnership (TPP). (online). (<http://repository.upenn.edu/curej/194>, retrieved March 10, 2018).

**Table 3.** TPP and RCEP comparison

	TPP	RCEP
<b>Negotiation Launch</b>	March 2010	November 2011
<b>Target Completion</b>	Late 2014	Late 2015
<b>Total GDP (2013)</b>	USD 27.5 Trillion	USD 17 Trillion
<b>Goals</b>	Setting new FTA Standards leading to FTAAP	Bundling East Asian FTAs to prevent noodle bowl problems
<b>Membership Model</b>	All Asia-Pacific countries	ASEAN+ framework
<b>Major Sponsor</b>	US	ASEAN, China, Japan
<b>Members absent</b>	China, Indonesia, Korea <sup>7</sup>	US

Source: author's compilation from various source<sup>47</sup>

The attractiveness of TPP lays in the inclusion of US in the position resulted in the total GDP of its member differences is more than USD 10 Trillion. In addition, US's diplomacy also pushes the states in the Asia-Pacific region, mostly the East Asian, to participate in the TPP. By 2017, Korea and Indonesia showed interest in joining the TPP. It also caused some divergence (Figure 4) in the East Asian countries as some decide to join TPP and some are neither invited or participated.

In the TPP, Japan's position becomes the second class compares to the US. As shown in previous economic cooperation regime (i.e. ADB) Japan maintain influence but will be smaller compared to the US. China, meanwhile, is out of the framework while trying to influence other members such as Indonesia and Korea to join the TPP.

The East Asian regionalism, passing through four phases, possess dynamic leadership shift. In the first phase, the leadership role is nearly absent. The circumstances in the region did not allow countries to engage in any form of cooperation. Even in the security area, every initiative by any intellectual leaders - in most cases Thailand and the US - did not manage to prevail. It indicates that the role of structural or perhaps entrepreneur leadership role is missing.

In the second phase is where Japan started to take lead as a structural and intellectual leadership role by providing public goods to the region of Southeast Asia. Certainly, it is welcomed by most independent countries in Southeast Asia that are Malaysia, Indonesia, Thailand, the Philippines, and Singapore. While it is unsure who plays the entrepreneur role, the second phase sees the leadership gain full acceptance by its members. In this phase also, US also starts to join the arena of East Asia by luring them to the idea of APEC free trade area taking the role as intellectual and structural leader. In most cases, Japan and US collaborating in many institutional buildings.

The third phase saw a heavy shift with the rise of China and the financial crisis in Asia. The rise of China quickly captured by Malaysia who plays the intellectual leadership role to form EAEG. Although the idea was not well accepted, the formation of ACFTA indicates China stepping up to take the Intellectual and Structural leadership by providing access to its market. Meanwhile, Japan is losing diplomacy toward East Asian countries and losing its focus toward recovering from the economic crisis.

The fourth phase, however, seen as a malleable condition with both Japan and China competing to take on leadership. In the case of APT, China plays a dominant role and continued into forming the EAFTA. Japan, meanwhile, plays a dominant role in forming

<sup>47</sup> *Op.cit.*, See Xiao, Y and *Op.cit.*, Wilson, J. D.

EAS and continued into the CEPEA. The US, also trying to lead with their 'pivot to Asia' policy and forming the TPP creating a distraction from the proposed regime of EAFTA and CEPEA. ASEAN, however, manage to gravitate to cooperation toward the center of participants, the ASEAN itself. In various literature, the acceptance or followership in the institutional building is critical. As ASEAN member countries have more number in the grouping and manage to play both intellectual and entrepreneur roles in uniting East Asia in the RCEP.

The East Asian regionalism has been through a long process in its formation. It was started with the Southeast Asia region and then spread to their northern counterpart and several regional powers in South Asia and Oceania. From this narrative, we can conclude several points. First, ASEAN is a central figure in the East Asian regionalism with every participation of any regional arrangement in East Asia will have all – if not, some – ASEAN members. A prominent phase is during the four phases where it manages to unite in the RCEP negotiations.

Second, China and Japan are critical actors in forming regionalism in East Asia. Several initiatives are sponsored by China and/or Japan. Started with the APT until the RCEP initiative has always been participated or sponsored by either China or Japan. Both countries, following Young's framework, intended to provide structural leadership as they try to increase the material benefit to East Asian countries. The leadership, however, is in the form of competition as both countries try to be the sole leading country.

Third, the US role also cannot be ignored in forming and directing the region's regionalism process. One main reason is that the US has the capacity to lead a multilateral arrangement in the region. Although APEC is initiated by Australia, the US is taking a

dominant role in the organization to shape the multilateralization effort. In addition, the US is also a major player in the TPP. The US's effort to shape East Asia regional multilateral arrangement, however, is disturbed with, if not disturbing, the existing circumstance between East Asian countries in the regionalism efforts related to leadership rivalry of China and Japan.

The recent development in US politics under Donald Trump presidency changed East Asia position in US foreign policy, leaving Barrack Obama's "Asian Pivot" behind. Trump's distrust to multilateralism approach was thus materialized by his decision to withdraw or renegotiate US multilateral agreements, including his sudden decision to pull out from the TPP. US exit from TPP has caused an alteration in this mega-regional trade-off, in which US inclusion was previously one of the most attractive points of TPP compared to the other Pacific-Rim mega-regional agreement, RCEP. The political economy landscape of CP-TPP, the successor of TPP, has reduced from 40% of world's GDP free trade agreement into only 13.5% global GDP level.<sup>48</sup> Though economically is bad news for Pacific Rim economic cooperation, the withdrawal of US from the TPP framework opens a rare favoring opportunity for the East Asian countries to exclude the US from the regional integration of East Asia. This situation provides an opportunity for East Asia exclusive regionalism, especially considering small chances of US to return to any kind of new liberal trade agreements<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> The Strait Times. (March 8, 2018). TPP Deal This Week will be Blow to US Trade Protectionism: China Daily. (online). (<http://www.straitstimes.com/asia/east-asia/tpp-deal-this-week-will-be-blow-to-us-trade-protectionism-china-daily>, retrieved March 10, 2018).

<sup>49</sup> East Asia Forum. (March 5, 2018). Moving from Defense to Offence on Trade Strategy. (online). (<http://www.eastasiaforum.org/2018/03/05/moving-from-defence-to-offence-on-trade-strategy/>, retrieved

The US's decision to pull out from TPP has left Japan to stand as the only dominant country in seeking high influence in East Asia through the TPP. The formation of CPTPP has given Japan a new "playing field" for regional leadership contestation. ASEAN members which join CPTPP consist of Brunei Darussalam, Singapore, Vietnam, Malaysia; in addition to Japan, Australia, and New Zealand. The CPTPP also pursue to expand its membership. Thailand and the United Kingdom has stated their interest<sup>50</sup>. While Korea, Indonesia, and China are considered as critical countries to join the parade<sup>51</sup>.

A recent event has surfaced a big question mark toward the future of East Asia regionalism. It was started with the supremacy of US and continued with collaboration with Japan. The next phase, Japan led and started to receive a challenge from China. The arena of leadership contest reaches a balance in the next phase where China and Japan balancing with the US lurking from outside the region. US's recent foreign policy, however, return the contesting leadership back to China versus Japan. The question remains, how will the future of East Asia Regionalism after the CPTPP establishment?

### **The Future of East Asia Regionalism**

The future of East Asia regionalism can be separated into three important stakeholders that have been mentioned in the studies so far. That is China, Japan, and ASEAN. Each stakeholder will play an important role in determining the future of East Asian

regionalism. As other stakeholders such as Australia, India, and New Zealand, or the US did not play a critical role in forming the regionalism.

### **Japan**

Japan position toward the East Asia regionalism can be determined by their policy in the CPTPP. Although Japan is considered to have the biggest role in the CPTPP, their followership from the East Asian countries are still limited to several countries. Therefore, Japan will persuade the members of East Asia to join the CPTPP. The lack of structural leader that poses a large market, such as China, in the CPTPP will be the main obstacle. When Japan can persuade all members to join and exclude China, it will then be an absolute win for Japan's diplomacy. If China joins CPTPP, however, it will give Japan an advantage because it will be able to set the agenda and giving China the option only to follow or be expelled from the regime.

Japan participation in the progress of RCEP will keep on progressing. As RCEP is an ASEAN initiative, Japan will not be going to leave and surrender the arena to China's dominance. Instead, Japan will help the RCEP to conclude and then in return, they will ask the East Asia region to join the CPTPP. The other scenario could be that Japan will keep a check on balance on the RCEP while rapidly progress to conclude the CPTPP and making the CPTPP attractive to the East Asian countries that will make them hard to refuse the offer of participating.

The difference between Japan's position in the CPTPP and RCEP is that in the CPTPP, Japan shall work harder to be able to fulfill it. In the CPTPP, Japan should manage to play as a structural and entrepreneur leadership role. Meanwhile, in the CPTPP, the role of entrepreneur is handled by ASEAN. Therefore,

---

March 11, 2018)

<sup>50</sup> The Strait Times. (March 10, 2018). CPTPP Keeps Door Open to New Members. (online). (<http://www.straitstimes.com/world/cptpp-keeps-door-open-to-new-members>, retrieved March 10, 2018).

<sup>51</sup> East Asia Forum. (December 23, 2017). Is the CPTPP a Risky Gamble? (online). (<http://www.easiaforum.org/2017/12/23/is-the-cptpp-a-risky-gamble/>, retrieved March 11, 2018).



the best possible scenario for Japan is keeping the negotiation on RCEP while maintaining a small progress in the CPTPP. Therefore, when the deal of RCEP is concluded it will be a chance to leap China's dominance in the CPTPP.

## China

China is one of many consistent variables in East Asia regionalism. From the creation of the APT framework, China has always been focusing on the deeper integration. Which means that China aims to limit its membership only to the APT members. However, since the RCEP is ASEAN's initiative – therefore making ASEAN taking the intellectual leader and entrepreneur leader – China must accept the fact that the ASEAN+6 format is the one that has been chosen by ASEAN. Leaving China, the option to take lead as structural leader. However, the presence of Japan will become a major obstacle as Japan intend to keep their presence in the RCEP as well as CPTPP.

In the case of Japan's CPTPP; China will less likely to join the group. Their idea of deep regionalism has always been their main interest as shown in (table 1). Although the members of CPTPP is more than the RCEP, China will be less likely to join either since they consider themselves the main attraction in dealing for any kind of FTA. In the CPTPP as well, China will not have the ability to take on as structural leader. Which also means it does not have the ability to enforce and set the 'rules of the game'. Therefore, making China will likely to refuse an invitation to the CPTPP.

## ASEAN

ASEAN is the backbone of the East Asia regionalism and thus projected to play entrepreneur role in the regional leadership. As cited in Young's (1991), entrepreneur leader plays a significant role

as the deal-broker. When playing as a unity, ASEAN can play this crucial position as it has the most diversified market in the negotiation, thus making it has more offers than other countries. However, ASEAN can be considered as a unified entity or can be separated in certain issues. There are two possibilities of ASEAN's path in the East Asia regionalism. The first scenario is: ASEAN will force all party to conclude RCEP as ASEAN have shown its leadership as an entrepreneur leader. Then, it moves forward to join – either all members or some – the CPTPP and probably concluding it. In this scenario, ASEAN is forced to take a leadership role and having a close-to-equal position with China and Japan making them agree to conclude the RCEP. This is considered an ideal scenario where ASEAN will be able to take the role as entrepreneur leader and steer the path of the East Asia regionalism<sup>52</sup>.

The second scenario is where – it is most likely to happen – the ASEAN members will jump into the CPTPP and slowly progressing the RCEP. There are two main reasons for the third scenario. First, the East Asia regionalism pattern always seems to accept any larger organization. The establishment of EAS, although the APT has not been optimizing is one of the examples. Second, the negotiation in RCEP is having a huge obstacle<sup>53</sup>; the longer it will be delayed, the bigger possibility that the ASEAN members frustrated and moving toward a more promising FTA regime. A similar case happens when the initiation of APEC FTA has not progressed so well and thus causing ASEAN members to lean toward ASEAN+

<sup>52</sup> Fukunaga, Y. "ASEAN's Leadership in the Regional Comprehensive Economic Partnership," *Asia and the Pacific Policy Studies*, 2, 2015. p. 103-115.

<sup>53</sup> Business Mirror. (February 12, 2018). 'Big boys' Causing Delays in Conclusion of RCEP. (online). (<https://businessmirror.com.ph/big-boys-causing-delays-in-conclusion-of-rcep/>, retrieved March 11, 2018).

frameworks. The region also faces similar problems when the Doha round did not progress and moving toward bilateral trade agreements instead.

In conclusion, the future of East Asia regionalism path has once again become unclear. The main reason is that there is a great possibility of establishment of CPTPP will return the East Asia regionalism path back to membership problems. Previously, the East Asia regionalism is, at least, clearer with concluding RCEP will be the next step of East Asia regionalism. The establishment of CPTPP, however, have the possibility to tear the members of ASEAN into focusing on CPTPP or RCEP; once again just like choosing between APT and EAS.

Looking into the three key players' position in East Asia, it is fair to state that East Asia is making a significant progress toward regionalism, as their political-economic interest converges in mega-regional negotiations, either RCEP or CPTPP. Regardless choosing one economic cooperation or optimizing opportunity by participating in the two institutions, East Asia countries will benefit from the newly created balance in the region as the two arrangements provide bigger scope and market for economic cooperation. This opportunity opens door to create and strengthen regional value chain, as a natural indicator of regionalism. The newly created balance of leadership between Japan, China, and ASEAN with its own roles in East Asia also beneficial for regional stability as each leader will focus its resource to perform its roles, instead of inflicting conflict which will erode each credibility as leaders of the region. Corresponding to China and Japan rivalry history, the new balance also gives us reflection that two powers are actually able to cooperate, even in their contesting way.

## Conclusion

While the future of Asia based mega-regionalism is still in dynamic, the negotiation has been concluded as for TPP/CPTPP or finalizing its form, as in the case of RCEP. Leadership competition among great powers of East Asia, Japan and China, toward the leadership of the region shifted by the withdrawal of the US in TPP and the establishment of CPTPP. Before US left TPP, Japan saw little opportunity to become a regional leader in the Pacific region, thus entered new playing field created by ASEAN in RCEP, brought Japan face to face again with China. The interaction between Japan, China, and ASEAN in RCEP, in fact, drove the negotiation forward, in which each power held different functional roles. As in Young's work, China and Japan could have played structural leader role, and ASEAN played entrepreneur and intellectual leader role. This dynamic is expected to shape East Asia Regionalism better than previous regional regimes in East Asia, as it creates a new balance in the region with equal roles to be upheld by each key players.

## REFERENCES

### Journal

- Bi, Y. (2015). Rising Mega RTA? China-Japan-Korea FTA under the New Trade Dynamism. *Journal of East Asia and International Law*, 8(2).
- Chung, C. (2013). China and Japan in "ASEAN Plus" Multilateral Arrangements. *Asian Survey*, 53(5).
- Dent, C. (2008a). *East Asian Regionalism*. New York: Taylor & Francis Routledge.

- \_\_\_\_\_. (2008b). Regional Leadership in East Asia: Towards New Analytical Approaches. In C. M. Dent, China, Japan and Regional Leadership in East Asia.
- \_\_\_\_\_. (2008c). The Asian Development Bank and Developmental Regionalism in East Asia. *Third World Quarterly*, 29(4).
- Destradi, S. (2010). Regional Powers and Their Strategies: Empire, Hegemony, and Leadership. *Review of International Studies*, 36.
- Fukunaga, Y. (2015), ASEAN's Leadership in the Regional Comprehensive Economic Partnership. *Asia and the Pacific Policy Studies*, 2(1).
- Gupta, S. (2008). Changing Faces of International Trade: Multilateralism to Regionalism. *Journal of International Commercial Law and Technology*, 3.
- Haacke, J. (2002). Seeking Influence: China's Diplomacy toward Asean after the Asian Crisis. *Asian Perspective*, 26(4).
- Hamanaka, S. (2014) TPP versus RCEP: Control of Membership and Agenda Setting. *Journal of East Asian Economic Integration*, 18.
- Honghua. (2010). East Asian Order Formation and Sino-Japanese Relations. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 17(1).
- Hsu, K. (2013). The RCEP: Integrating India into the Asian Economy. *Indian Foreign Affairs Journal*, 8(1).
- Jones, D. M. & Smith, M. L. R. (2006). *ASEAN and East Asian International Relations: Regional Delusion*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing UK.
- Kim H. J., Lee P. P. and Ariff, M. R. M. (2011). East Asian Developments and Contrasting Views among ASEAN Member Nations over East Asian Regionalism. *The Korean Journal of Defense Analysis*, 23(3), September 2011.
- Keohane, R. O. (1996). The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977. *International Political Economy*.
- Lee, J. S. (2004). ASEAN + 3 and the New Regional Order in East Asia - Political Consequences of Regional Cooperation. *Korean Political Science Review*, 38(4).
- Lee, M. & Cheong, I. (2011). A Critical Review on Regional Integration Processes in East Asia. *Journal of International Logistics and Trade*, 9(2).
- Lee, Y. W. (2015). Nonhegemonic or Hegemonic Cooperation? Institutional Evolution of East Asian Financial Regionalism. *The Korean Journal of International Studies*, 13(1).
- Nolte, D. (2010). How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics. *Review of International Studies*, 36.
- Park, J.S. (2012). Regional Leadership Dynamics and East Asian Financial Cooperation: Sino-Japanese Competitive Coexistence and the Development of the Chiang Mai Initiative. *The Journal of Asia-Pacific Studies*, 19(1).
- Park, S. H. & Kim, H. Y. (2006). Increasing Sub-Regionalism within APEC and the Bogor Goals: Stumbling Block or Building Block? *Korean-German Academy of Economics and management*, 37(Dec 2006).
- Park, Y. I. (2007). How Feasible Is East Asia-Only Regional Integration?" 인하대학교 정석물류통상연구원 학술대회 (*Journal of International Logistic and Trade*).
- Pedersen, T. (2002). Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration. *Review of International Studies*, 28(04).

- Rathus, J. (2008). China, Japan and Regional Organizations: The Case of the Asian Development Bank. *Japanese Studies*, 28(1).
- Shintaro, H. (2014). TPP versus RCEP: Control of Membership and Agenda Setting. *Journal of East Asian Economic Integration*, 18(2).
- Skodvin, T. & Andresen, S. (August 2006). Leadership Revisited. *Global Environmental Politics*, 6(3).
- Snidal, D. (1985). The limits of hegemonic stability theory. *International Organization*, 39(04).
- Wilson, J. D. (2014). Mega-Regional Trade Deals in the Asia-Pacific: Choosing Between the TPP and REP? *Journal of Contemporary Asia*, 45(2).
- Young, O. R. (1991). Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society. *International Organization*, 45(03).
- Zha, D. (2002). The Politics of China-ASEAN Economic Relations: Assessing the Move toward A Free Trade Area. *Asian Perspective*, 26(4).
- Portal/Online**
- Aggarwal, V. (2016) *Mega-FTAs and the trade-security nexus: the Trans-Pacific Partnership (TPP) and the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)*, *Asia Pacific Issue No. 23*. (online). (<https://www.eastwestcenter.org/publications/mega-ftas-and-the-trade-security-nexus-the-trans-pacific-partnership-tpp-and-the>, retrieved March 8, 2018).
- Asia Regional Integration Centre, Asian Development Bank. (online). (2018). (<https://aric.adb.org/fta/>, retrieved March 10, 2018).
- Association of South East Asian Nations. (n.d). Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership. (online). (2018). (<http://asean.org/storage/2012/05/RCEP-Guiding-Principles-public-copy.pdf>, retrieved March 10, 2018).
- Bobowski, S. (2015). An Insight into Asian Trade Regionalism: Japan's Double Membership in the Exclusive Games of TPP, and RCEP. *Review of Asian and Pacific Studies*, 40, 141-66. (<http://repository.seikei.ac.jp/dspace/handle/10928/739>, retrieved March 10, 2018).
- Business Mirror. (February 12, 2018). 'Big boys' Causing Delays in Conclusion of RCEP. (online). (<https://businessmirror.com.ph/big-boys-causing-delays-in-conclusion-of-rcep/>, retrieved March 11, 2018).
- CSEND. (2011). Doha Stalemate: Implications and Ways Forward, Governance Trade Policy, Policy Brief No. 5. (online). ([http://www.csend.org/images/articles/files/Doha\\_Stalemate\\_Aug\\_2011.pdf](http://www.csend.org/images/articles/files/Doha_Stalemate_Aug_2011.pdf), retrieved March 11, 2018).
- East Asia Forum. (December 23, 2017). Is the CPTPP a Risky Gamble? (online). (<http://www.eastasiaforum.org/2017/12/23/is-the-cptpp-a-risky-gamble/>, retrieved March 11, 2018).
- \_\_\_\_\_. (March 5, 2018). Moving from Defense to Offence on Trade Strategy. (online). (<http://www.eastasiaforum.org/2018/03/05/moving-from-defence-to-offence-on-trade-strategy/>, retrieved March 11, 2018).
- Fukunaga & Isono, I. (2013). Taking ASEAN+1 FTAs towards the RCEP: A Mapping Study." *ERIA Discussion Paper Series* (ERIA-DP-2013-02). (online). (<http://www.eria.org/ERIA-DP-2013-02.pdf>, retrieved March 8, 2018).

- Government of Canada. (n.d.). Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership. (online). (2018). (<http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpgp/text-texte/cptpp-ptpgp.aspx?lang=eng>, retrieved March 11, 2018).
- Kawai, M. & Wignaraja, G. (April 2009) "The Asian 'Noodle Bowl': Is It Serious for Business?" ADBI Working Paper Series No. 136. (online). (<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/155991/adbi-wp136.pdf>, retrieved March 10, 2018).
- Mishra, R. (2013). RCEP: Challenges and Opportunities for India. *RSIS Commentaries* 140. (online). ([http://dr.ntu.edu.sg/bitstream/handle/10220/2695/AMIC\\_1997\\_MAY28-31\\_16.pdf?sequence=1](http://dr.ntu.edu.sg/bitstream/handle/10220/2695/AMIC_1997_MAY28-31_16.pdf?sequence=1), retrieved March 8, 2018).
- The Guardian. (October 27, 2015). Indonesia will Join Trans-Pacific Partnership, Jokowi Tells Obama. (online). (<https://www.theguardian.com/world/2015/oct/27/indonesia-will-join-trans-pacific-partnership-jokowi-tells-obama>, retrieved March 8, 2018).
- \_\_\_\_\_. (January 23, 2017). Trump Withdraws from Trans-Pacific Partnership amid Flurry of Orders. (online). (<https://www.theguardian.com/us-news/2017/jan/23/donald-trump-first-orders-trans-pacific-partnership-tpp>, retrieved March 8, 2018).
- The Independent. (March 4, 2018) Singapore, Other Parties Wants RCEP Talks Done by the End of the Year. (online). (<http://www.theindependent.sg/singapore-rcep-end-of-year>, retrieved March 8, 2018).
- The Strait Times. (March 8, 2018). TPP Deal This Week will be Blow to US Trade Protectionism: China Daily. (online). (<http://www.straitstimes.com/asia/east-asia/tpp-deal-this-week-will-be-blow-to-us-trade-protectionism-china-daily>, retrieved March 10, 2018).
- \_\_\_\_\_. (March 10, 2018). CPTPP Keeps Door Open to New Members. (online). (<http://www.straitstimes.com/world/cptpp-keeps-door-open-to-new-members>, retrieved March 10, 2018).
- The World Bank. (n.d.). (2018). Japan. (online). (<https://data.worldbank.org/country/Japan>, retrieved March 4, 2018).
- World Economic Forum. (July 2017). Mega-regional Trade Agreements: Game-changers or Costly Distractions for the World Trading System? (online). (<https://www.weforum.org/reports/mega-regional-trade-agreements-game-changers-or-costly-distractions-world-trading-system>, retrieved March 8, 2018).
- Xiao, Y. (2015). Competitive Mega-Regional Trade Agreements: Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) vs. Trans-Pacific Partnership (TPP). (online). (<http://repository.upenn.edu/curej/194>, retrieved March 10, 2018).

# INDONESIA AND RUSSIA RELATIONS IN RESPONSE WITH CHANGING STRATEGIC ENVIRONMENT

## *Hubungan Indonesia dan Rusia dalam Merespons Perubahan Lingkungan Strategis*

**Hendra Manurung**

Lecturer of International Relations at President University  
Email: h\_manurung2002@president.ac.id

Naskah Diterima: 13 Maret 2018

Naskah Direvisi: 21 Mei 2018

Naskah Disetujui: 28 Mei 2018

### **Abstrak**

*Hubungan Indonesia dan Rusia semakin dekat setelah penandatanganan draf perjanjian kemitraan strategis di Moskow. Rencana Konsultasi 2017-2019 bertujuan untuk mengintensifkan dialog kedua negara telah ditandatangani Menlu kedua negara. Indonesia penting bagi Rusia bukan hanya sebagai mitra di level dunia, tetapi juga sebagai negara yang memiliki peran kunci dalam Perhimpunan Bangsa-bangsa dan di Asia Tenggara. Lebih dari dua dekade, kerjasama ekonomi antara Rusia dan Asia Tenggara tertinggal di belakang kerja sama politik. Saat ini merupakan waktu tepat menutup kesenjangan tersebut dengan menguatkan hubungan ekonomi dan perdagangan. Namun, diperlukan keseriusan untuk mengatasi berbagai hambatan, termasuk keterbatasan birokrasi dan kurangnya informasi. Tulisan ini menjelaskan hubungan ekonomi Indonesia dan Rusia dalam periode beberapa tahun terakhir. Penulis berpendapat Rusia penting bagi Indonesia, demikian pula sebaliknya dalam mewujudkan stabilitas kawasan Asia Tenggara.*

*Kata kunci: kerja sama ekonomi, hubungan perdagangan, kerja sama pertahanan, Rusia, Indonesia, lingkungan strategis*

### **Abstract**

Relations between Indonesia and Russia seem to be getting closer after agreeing to speed up the drafting of a new strategic partnership agreement in Moscow. A Plan of Consultation for 2017-2019 was signed by Ministers Retno L.P Marsudi and Sergey Lavrov aimed at intensifying dialogue between the two countries. Indonesia is important to Russia not only as a partner on international level, but as a country that plays a major role in the Southeast Asia. Under the Russia-ASEAN dialogue partnership, a road map for economic cooperation has been agreed upon and implemented. Over the past two decades, economic cooperation between Russia and Southeast Asia has lagged behind political cooperation. The writer argues efforts to strengthen closer trade and economic cooperation are needed to overcome existing barriers. This paper attempts to elaborate Indonesia-Russia trade relations in searching for a new strategic partnership. It is further argued that Russia is important to Indonesia and vice versa considering both countries are promising and reliable partner in economy and defense cooperation.

*Keywords: economic cooperation, trade relation, defense cooperation, Russia, Indonesia, strategic environment*

## Introduction

In 2015, when Indonesia-Russia celebrated 65 years of diplomatic ties (1950-2015), Russia's President Vladimir Putin touched on his country's readiness to increase cooperation, as part of an effort to guarantee stability and security in the Asia-Pacific region. Further, in May 2016 in Sochi, Russia, President Jokowi expressed Indonesia's interest in expanding cooperation in trade, politics and culture. The historical relations date back from the time of Indonesia's first president, Soekarno ruled the archipelagic nation as strengthen it further. Jokowi modifies Soekarno ideas to have closer economic, political, military, and cultural relations with Kremlin to continue developing.

Russia recognized that Indonesia continues to play a more prominent role with its Global Maritime Fulcrum (GMF) in Southeast Asia and the broader Asia-Pacific region, its deepening ties and intensive engagement with Russia may prove to be noteworthy in the bilateral, regional and global context. Obviously, for Russia, Indonesia has long been an underinvested asset in its eastward policy. Since 2012, Russia has been visibly keen on developing deeper relations with Asian countries. This accelerated as Moscow's relations with the West deteriorated.

President Vladimir Putin's one-day visit to Indonesia on 6 September 2007 signaled the return of an active Russia to Insular Southeast Asia's largest state<sup>1</sup>. The signing of 8 (eight) bilateral agreements between the two governments in key fields of strategic cooperation throws some light on the strategic interests of both Russia and Indonesia. Although the consequences will

be long-term and hardly earth-shaking, the agreements will contribute to an ongoing process of post-Cold War developments in a multi-polar world.

Insular South East Asia has become an arena of international competition in various sectors, and Indonesia is keen to take advantage of the situation in its quest for a more self-determined position in world politics. Indonesia needs to maximize and empower its efforts, resources competitiveness, strategic location and geopolitics in directing how to challenge Global Maritime Fulcrum in world politics<sup>2</sup>. In relation with the change of current strategic environment above, this paper poses a question how far it influences Russia-Indonesia relations in economic, in particular trade, as well as defense-sectors?

## Russia Pivot to Asia

In early 2014, Russia faced economic sanctions in response to its annexation of Crimea. Many in the country viewed the sanctions as proof that the West has contempt for Russia's 'sphere of influence' in Ukraine and was trying to subvert Russian foreign policy. Responding to this pressure from the West, Moscow turned its attention to the East, specifically, to China. While President Vladimir Putin had spoken of shifting focus to the East Asian market before the Ukrainian crisis, Western sanctions accelerated this proposed 'pivot to Asia'. Sanctions led to the May 2014 signing of a record number of bilateral agreements with China. These included a natural gas deal involving the construction of a pipeline dubbed 'the Power of Siberia', with a view

<sup>1</sup> Wandelt Ingo, 2007, Between Economic and Security Interests: Russia's Return to the Indonesian Archipelago, (Online), 3 November 2007, (<http://www.watchindonesia.org/17629/russias-return-to-the-indonesian-archipelago?lang=en>, accessed on 15 February 2018).

<sup>2</sup> Manurung Hendra, 2018, Menuju Poros Maritim Dunia: Masa Depan Indonesia, (Online), ([http://www.researchgate.net/publication/323369195\\_MENUJU\\_POROS\\_MARITIM\\_DUNIA\\_MASA\\_DEPAN\\_INDONESIA](http://www.researchgate.net/publication/323369195_MENUJU_POROS_MARITIM_DUNIA_MASA_DEPAN_INDONESIA). DOI: 10.13140/RG.2.2.35254.60489, accessed on 15 February 2018).

to export over 38 billion cubic meters of natural gas to China annually. With Sino-Russian ties at their best since the end of the Cold War, the deal became a symbol of Moscow's defiance of the West. Yet two years on, Russia has little tangible progress to show for its turn to the East.

On the surface, Sino-Russian cooperation has been intensifying since sanctions hit Russia. 2015 saw Putin and Chinese President Xi Jinping strike a deal to pursue joint development projects between the Eurasian Economic Union and the 'New Silk Road Economic Belt'. There was a major defense deal, with China becoming the first buyer of Russia's S-400 AA defense systems and SU-35 jets. That year also saw Xi and Putin visit each other's capitals for nationalist-inflected military parades celebrating the 70<sup>th</sup> anniversary of the end of World War II. But these events can hardly be held up as evidence that Moscow's 'pivot to Asia' has been successful. Both the 2014 gas deal and the 2015 defense deal had been in talks for years before Russia ostensibly started pivoting eastward. The 'Power of Siberia' launch has been tentatively postponed from 2018 to 2019, possibly even to 2021, with the gas supply only reaching the agreed-upon amount by 2024.

Moreover, the economic benefits, as opposed to the political symbolism of the gas deal for Russia have been questioned from the outset. But they are even more in doubt now in 2016 than when it was first inked, given the structural decline in global oil prices. Despite the sheer number of bilateral agreements signed in the last two years, neither side was able to take full advantage of them due to economic malaise. In Russia, the Rouble plummeted, and, despite a 30 per cent increase in China-bound oil exports, the overall exports volume of Chinese goods to Russia dropped by a parallel 30 per cent, while Russian imports to China fell by almost 20 per

cent. Liquefied natural gas exports have also shrunk by over 50 per cent.

In China, the Renminbi has taken a hit as well. Economic growth contracted to 6.9 per cent in 2015, its slowest in a quarter century. Trade turnover between Russia and China plunged in 2015 by almost 30 per cent. And Moscow's efforts in creating an attractive domestic investment climate have seen mixed results. Chinese inbound foreign direct investment (FDI) to Russia fell by 20 per cent in 2015 to a mere 0.7 per cent of all Chinese FDI.

Finally, while the 'Power of Siberia' pipeline was envisioned as a substitute for the European market, the gas supply to China has now come to exceed demand as the economy slows down. Russia remains simply one of many gas suppliers for China, alongside its traditional partners like Australia, Qatar and more recent suppliers like Turkmenistan. These suppliers all regularly undercut Moscow. China's view of the 2014 gas deal is perhaps best embodied in Beijing's demand that Russia undertake all expenditures for the construction and maintenance of the new pipeline, effectively charging Moscow for the privilege of selling it gas.

Russia may yet be able to come out ahead on its 'pivot to Asia', though perhaps not with China, its original target partner. It is no secret that Japan has become increasingly wary, even to the point of outright hostility to China's growing influence in the region. And while Japan has been primarily relying on and working with the United States in balancing against China, it has recently shown an opening for a closer partnership with Russia. Since Russia unofficially launched its 'pivot to Asia' two years ago, its results have largely fallen short of the Russian leadership's expectations.

While it has brought the power of its hydrocarbon sector to bear on bilateral ties,



economic malaise in both countries has prevented them from reaping the fruits of this greater engagement. Beijing has shown that it is unwilling to sacrifice traditional economic and strategic relations with the West for tighter cooperation with Russia. Promising opportunities remain for Moscow in stepping up energy and security ties with Tokyo, which has shown a consistent desire to maintain a healthy relationship with Russia. The question now is whether Russia will decide to reciprocate.

Tokyo's anti-nuclear policy shift since the Fukushima incident of 2011 has created an enormous domestic demand for natural gas. Russia is well-placed to meet this demand, especially given the imbalances and uncertainties remaining in the gas deal with China. This energy could be delivered from the Russian Far East, and thus would not need to transit the South or East China seas. As a result, Japan is likely to see Russian supplies as significantly more secure than those from its current major suppliers. A closer Russo-Japanese relationship in the energy and security spheres could prove a useful secondary balancer in northeast Asia for both Tokyo and Moscow. Prime Minister Shinzo Abe's recent efforts at encouraging rapprochement ahead of the next G7 summit suggest he may agree.

### **Russia in Southeast Asia**

For more than a decade Russia's foreign policy has become more assertive as views of Russia in the West are becoming increasingly negative. But in Southeast Asia, a region whose history of relations with the USSR and Russia is fundamentally different from that of the West, perceptions of Russia today are markedly different. But can Russia make use of this positive image in its pursuit of soft power and influence? Although these countries probably have a rather limited knowledge of Russia, its overall image with respect to its government,

economy and culture is quite positive. Thus, refer to association with and memory of the Soviet Union remains quite strong, although Russia's positive image is based mostly on non-political links.

There is also a certain degree of correspondence between the self-image held by the Russian elite, that of Russia as a Eurasian great power, and the image of Russia held by prominent elites in Southeast Asia. Despite the rather limited nature of Russia's current relations with the region, it is seen by many as a great power that belongs to both Europe and Asia, and one that plays an important and positive role in the world and in the Asia-Pacific region. Russia is still perceived to hold significant and positive influence in Indonesia, Vietnam and Laos despite the drastic decline in bilateral relations since the Cold War years.

This generally positive image of Russia may seem like welcome news to Russian policymakers. Today, Southeast Asia plays a secondary role in Russia's foreign policy. But certain recent developments in Russia's policy towards the region, such as the establishment of a branch of the government funded Russkiy Mir Foundation in Bangkok in 2012, the re-opening of the Russian Cultural Center in Vientiane in 2013 and the ASEAN-Russia Summit in Sochi in May 2016. Obviously, Russian policymakers are paying increasing attention to Southeast Asia.

Southeast Asia's importance in the global economy and regionalism in the Asia Pacific, coupled with its relative lack of political cohesion and a deepening internal rift over the South China Sea dispute, make it an attractive arena for Russia's increasingly assertive foreign policy. As such, Russian foreign policymakers may want to utilize its positive public image to expand its influence in the region. But the usefulness of these positive perceptions as soft power resources is quite limited. While the generally positive view of Russia as a Eurasian

great power could be used by Russia as a source of legitimacy for greater involvement in the region, there are important dissonances between Russia's idea of itself and the view that emerges from Southeast Asia.

The perception of Russia as a great power relies heavily on its association with the Soviet Union. By contrast, in the Russian elite's narrative, there is a limited sense of continuity between today's Russia and its Soviet past. Furthermore, while Southeast Asia may have a positive view of Russia's government and economy, culture is seen as Russia's main asset and economic cooperation is the most preferred area for collaboration. Russia's attractiveness to Southeast Asia is mostly value-free and is not based on any particular ideology. Russia's deeper economic involvement in the region and further attempts to promote its culture would probably be welcomed by the next generation of elites in Southeast Asia. But further political involvement or a quest for political leadership by Russia in the region would have little resonance.

### **Understanding Each Others**

Separately, relations between the two countries are generally positive and stable, with seemingly improving contemporary and economic ties. Many Indonesians commonly perceive Russia as a country they should cooperate more and develop closer ties. Great deals of similarities Indonesia and Russia enjoy are both proud of becoming new democracies. Both nations have diverse ethnic and religious groups, and embrace pluralism. Both have endured great trials and tribulations in our history, face the challenge of internal conflicts and have been victimized by acts of terrorism. Both experienced a serious economic crisis. In fact, experienced it at around the same time, around 1998, and have bounced back

strongly from that crisis. Indonesia and Russia are both oil producing countries, although Russia produces 10 times more oil than does Indonesia. Both have very independent foreign policy, which is why there is a high degree of diplomatic synergy between Indonesia and Russia in a world marked by turbulence and uncertainty (ASEAN 2011).

Like Russia, Indonesia has undergone a process of reinvention in the past 8 years. Both have carried out wide-ranging reforms that have changed the face of Indonesia. Both have advanced far in our democratic transition that we now rank as the world's third largest democracy. And it is a democracy that is home to the world's largest Muslim population. Both consider our-self a good example that democracy, Islam and modernity can live together in a united and pluralistic statehood (Kementerian Luar Negeri RI 2006).

Republic of Indonesia and Russia Federation were old friends in new era and has become strategic partner for Indonesia. Bilateral relationship between Indonesia-Russia was already involved since around 60 years ago. Cooperation between the two countries has been build, especially in economic, social, and cultural sector. The relations between the two countries have experienced a golden period (1950 - 1965) which among others characterized by 4 (four) times state official visit by President Sukarno of Indonesia to Russian leaders in Moscow: KY. Kirilov and N. Khrushchev. Thus, the result of the visit was for the disbursement of funds, the construction of various projects and the supply of military equipment from the Soviet Union at that time.

In the New Order era, relations between the two countries began to fade and flourish again after the collapse of the Soviet Union in 1991, that Soviet Union has its legal

successor, the Russian Federation and the New Order regime in 1998 (Kementerian Luar Negeri RI 2009). As the new era of 21<sup>st</sup> century evolving, the bilateral relations between of two countries are experiencing a new phase with the signing of the “Declaration of the Republic of Indonesia and the Russian Federation on the Framework of Friendly and Partnership Relations in the 21<sup>st</sup> Century,” by President Megawati Sukarnoputri and President Vladimir V. Putin on 21 April 2003 in Moscow (Kementerian Luar Negeri RI 2013).

Following the signing of the Declaration, trade relations between Indonesia and Russia showed a significant increase. It is because of the establishment of Indonesia-Russia Commission on Military Technical Cooperation and increasing the frequency of the joint Commission Meeting Cooperation of Trade, Economics and Technical, which were first meeting was held in September 2002, in Moscow (BKPM 2013). In the field of military and national defense, Indonesia is currently updating the main instrument of defense systems. This activity is a real form of Indonesian foreign policy implementation. In order to strengthen the Indonesian defense, Indonesia is buying the main instrument of defense systems from Russia. It is affect the trade volume among both countries (Kementerian Luar Negeri RI 2010).

### **Indonesia – Russia Economic Cooperation**

Russian Federation (Rossiyskaya Federatsiya), is a world biggest country with GDP per capita of USD 15,900 and an average economic growth of 5.9 percent in last 15 years. Since the economic reforms in the 1990s, Russia was transformed into economy market and as the ninth largest economy in the world by GDP reached USD 1.477 trillion in 2010, thanks to a wealth of natural resources such

as natural gas, oil, coal, and precious metals as well as various sector privatization program industry (with the exception of energy and defense) were performed (Kementerian Luar Negeri RI 2010).

Russia export products comprise oil and oil products, natural gas, metals, wood and wood products, chemicals and military equipment. Value of Russian exports in 2011 reached USD 521.96 billion. Russia imported commodities such as machinery, vehicles, health products, plastics, semi-finished metal products, meat, nuts, fruits, optical and medical equipment, iron and steel. Value of Russian imports in 2011 reached USD 323.2 billion (Kementerian Luar Negeri RI 2011).

Russia embraces foreign policy which is now more open to the policy called “*Look East Policy*”, pushing the infestation flow to Indonesia that is steadily increasing. In this context, Indonesia is also encouraged to take advantage of the prevailing positive situation. Russia is a potential market for Indonesian commodities, as the exporting development of economic and trade systems are increasingly open to Russian (Oratmangun 2013).

The official visit by Minister of Foreign affair of Republic of Indonesia, Hassan Wirajuda, to Russia and held talks with Russian Foreign Minister, Igor Ivanov, on 27 September 2002 was the momentum that gave birth to a new commitment of both countries to enter the stage of the relationship and cooperation in higher. The two countries for the first time established The Joint Commission Meeting held in the new format in order to encourage increased economic relations, trade, and technical. The bilateral meeting was signed of the Memorandum of Bilateral Consultations among both countries and agreed that one day it would rise to bilateral Intergovernmental Consultation. This event is of significant importance given the first Foreign Minister

Balance of Trade  
Indonesia – Russia (2013 – 2018, in thousands US\$)

Description	2013	2014	2015	2016	2017	Trend(%) 2013- 2017	Jan-Apr		Change (%) 2018/2017
							2017	2018	
<b>Total Trade</b>	3.523.888,8	2.642.667,4	1.986.384,0	2.112.218,1	2.528.222,3	-8,50	788.907,5	912.082,4	15,61
Oil & Gas	523.502,9	406.575,9	88.735,1	0,0	15,2		0,0	0,0	
Non-Oil & Gas	3.000.385,9	2.236.091,5	1.897.648,9	2.112.218,1	2.528.207,1	-3,92	788.907,5	912.082,4	15,61
Export	930.251,6	1.052.861,3	993.743,5	1.261.604,6	1.225.507,9	7,60	409.254,5	357.523,2	-12,64
Oil & Gas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	
Non-Oil & Gas	930.251,6	1.052.861,3	993.743,5	1.261.604,6	1.225.507,9	7,60	409.254,5	357.523,2	-12,64
Import	2.593.637,3	1.589.806,2	992.640,4	850.613,5	1.302.714,4	-18,15	379.653,0	554.559,2	46,07
Oil & Gas	523.502,9	406.575,9	88.735,1	0,0	15,2		0,0	0,0	
Non-Oil & Gas	2.070.134,3	1.183.230,2	903.905,3	850.613,5	1.302.699,2	-11,81	379.653,0	554.559,2	46,07
Balance of Trade	-1.663.385,7	-536.944,9	1.103,1	410.991,2	-77.206,6		29.601,4	-197.036,0	-765,63
Oil & Gas	-523.502,9	-406.575,9	-88.735,1	0,0	-15,2		0,0	0,0	
Non-Oil & Gas	-1.139.882,8	-130.369,0	89.838,2	410.991,2	-77.191,4		29.601,4	-197.036,0	-765,63

Source: BPS, calculated by Data Center & Information System, Indonesia Ministry of Trade

of the Republic of Indonesia visits conducted after 13 years after the collapse of the Soviet Union (Yustiningrum 2011).

The improvement of Indonesia and Russia relations has been growing very rapidly since the signing of the “Declaration on the Framework of Friendly Relations and Cooperation of Indonesia and Russia in the 21<sup>st</sup> Century” by President Megawati Sukarnoputri and President Vladimir Putin in 2003. Cooperation in other fields particularly defense and tourism, as well as cooperation in regional and multilateral levels such as the G-20 and APEC is also on the increase.

### Indonesia – Russia Trade Relation

Indonesia and Russia have been developing their friendly and mutually beneficial contacts since the establishment of their diplomatic relations on February 3, 1950. An Indonesia-Russia bilateral relation is not only as old friends in new era but also as a strategic partnership. The

two countries have entering in the new phase in bilateral relations, by the signing of Declaration on the Framework of Friendly Partnership Relations in the 21<sup>st</sup> Century. This agreement is the cornerstone of a new strategic cooperation relationship in their bilateral cooperation, global and regional levels as well, especially in Indonesia-Russia bilateral relations (KBRI Moscow 2013).

Russia is seen by Indonesia to be its prospective partner in doing the bilateral trade due to the very profile of Indonesia. It is the largest trading partner of Indonesia for Central and Eastern European (ETT) region. But in the last three years, the trade deficit on the Indonesian side becomes larger. Recorded in 2010, Indonesia experienced a deficit of USD 466.7 million, USD 817.3 million in 2011 and by 2012 amounted to USD 1.6 billion. In addition, the Russian investment rate in Indonesia is also relatively small. Until 2012, the carrying value of investments in Indonesian Russia only USD 2 million (Kementerian Luar Negeri RI 2013).

Since 2012, Indonesian economy with Russian Federation for last 5 years shows significant dynamic fluctuation. Based on Ministry of Trade Republic of Indonesia in 2017, Indonesia and Russia recorded a 19.7 percent increase in bilateral trade to \$2.5 billion, with around 40 percent of Indonesian exports to Russia comprising of palm oil products (Kementerian Perdagangan RI 2018).

Below is a table of data Indonesian-Russia trade from 2013-2018. The enhancement of high-level engagement among top officials has improved both countries trade ties closer. Indonesia seeks to tap into the Russian market, which has a total population of over 144 million people. With the support of Russia, Indonesia is also working on a free trade agreement with the Eurasian Economic Union (EAEU). Members of the union comprise of Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Russia.

Indonesia has been a particularly tough nut to crack for Russia, with bilateral trade in 2017 at a mere US\$3.2 billion, with US\$2.4 billion being Indonesian exports. Russian companies have been aiming to build an oil refinery, a power plant and a railway, but each high-level dialogue seems to produce more memoranda and not much actual building (Kementerian Perdagangan 2017).

Russian entrepreneurs Small and Medium Enterprises (SMEs) look enthusiastic to conduct trade contacts with partners in Indonesia. They were invited to invest in Indonesia, particularly in the field of agro-industry, fisheries, manufacturing, handicraft and infrastructure. While in the field of trade Indonesia government was offering of Indonesian superior products, among others: crude palm oil, coffee, tea, cocoa, vanilla, furniture, and garments. It is one of the Indonesian government's efforts to reduce the deficit that occurs to Indonesia on bilateral trade. Indonesian government request Russia

to buy more Indonesian products in the future (KBRI Moscow 2016).

### **Indonesia – Russia Defense Cooperation**

The biggest challenge for Indonesia-Russia relations today is how to make the relationship that has been built so far provide real results for Indonesia's national interests as well as contribute positively to changes in regional and global strategic order. Thus, in the context of Indonesia-Russia relations, the most effective way to achieve these goals is through defense cooperation. Russia is a major arms supplier to Indonesia. Russian arms exports to Indonesia include the Sukhoi Su-30, Sukhoi Su-27, Mil Mi-35, BMP-3, Mil Mi-17.

In March 2018, Indonesia unexpectedly found itself in the crossfire of a U.S. –Russia diplomatic spat due to its decision to purchase 11 Russian Su-35 jet fighters. The deal has stirred up discussions of what Russia's game in Indonesia is and how it fits into Indonesia's defense posture. Although the deal is not huge in scale but the cost is reported to be US\$1.14 billion (*DefenseWorld.Net* 2018), offset by barter mostly in palm oil and coffee. However, the move to buy the fourth-generation fighter jets breathes new life into the Russia-Indonesia arms-trade relationship.

Contradict, the U.S. exerted pressure on Indonesia to abandon its negotiations with Russia for the supply of Su-35 fighter jets (*DefenseWorld.Net* 2018). Soon, It was responded by Russian Presidential Aide for Military and Technical Cooperation Vladimir Kozhin who said that despite the pressure from foreign countries, Russia has begun implementing a contract for the delivery of Sukhoi Su-35 fighter jets to Indonesia (Rossiya-24 TV Channel 2018). Russia is grateful to the military and political leadership of Indonesia for their firm position, which they have not been afraid to state openly, including to American partners, adding that pressure on Indonesia was huge.

Nevertheless, the contract has been signed and both countries are starting to implement it. In February 2018, Indonesia and Russia inked a contract to purchase 11 Sukhoi Su-35 fighter jets worth \$1.14 billion. The first two units of Sukhoi jets will be delivered in August 2018 and another six jets would be delivered 18 months (February/March 2020) after the contract comes into effect, and the final three a further five months later (August 2020). The deal was announced after Indonesia said in August 2017 that it would seek to trade palm oil, coffee and tea for Russian fighter jets, saying it wanted to capitalize on international sanctions on Moscow.

Su-35 is a Russian-made multipurpose generation 4++ super-maneuverable fighter jet equipped with a phased array radar and steerable thrusters. It can develop a speed of up to 2,500 kilometers per hour and has a flying range of 3,400 kilometers and a combat radius close to 1,600 kilometers. The fighter jet is armed with a 30mm gun and has 12 hard-points for carrying bombs and missiles.

The new President is building maritime links through *Nawacita* with a number of East Asian as well as non-regional powers to strengthen the country's defenses. Russia is one of them. Growing Russia-Indonesia defense ties can more accurately be described as a return to the good old days. Russian-Indonesian relations were at their peak in the late 1950s and early 1960s when Moskwa provided the bulk of Indonesia's military hardware, making the country's defenses forces one of the best equipped in East Asia. Between 1959 and 1965, Russia gave Indonesia one cruiser, 14 destroyers, 14 submarines, eight antisubmarine patrol vessels, 20 missile boats and several motor torpedo boats and gunboats. The Indonesian marine corps was also reinforced by armored and amphibious vehicles, and naval aviation with ASW helicopters and Il-28 bombers.

The Indonesian Navy was thrilled with their new Whiskey-class submarines. The vessels were immediately put into action against the Dutch West Guinea in 1961-1962, and against Malaysia and British Commonwealth forces during *Konfrontasi* (Confrontation) in 1963-1966. However, the honeymoon ended when Russia-Indonesia relations went into a freeze as the fiercely anti-communist Suharto allied himself with the United States.

The most important part of the bilateral agreements is a defense equipment deal for Indonesia to buy USD 1 billion worth of yet unspecified Russian weapons within the next 15 years. More immediate are Indonesia's plans to purchase heavy armaments at a total value of US \$ 850 million. This package is to include ten Mi-17 U-5 carrier helicopters and one Mi-35P combat helicopter for the Army, and twenty BMF-3F amphibian tanks and two submarines for the Navy forces. No actual contracts for arms deliveries were signed. The most valuable package for Indonesia's defense capabilities, however, is for the Air Force and Navy. Six units of Sukhoi combat planes, three Su-27 type and three Su-30 has added to the two Su-27s and two Su-30s already purchased by the previous Megawati Sukarnoputri administration.

On August 21, 2014, and following the establishment of initial working contacts with Indonesia's Department of Defense, Russia agreed to provide loan funding of USD 335 million for the purchase of another six Sukhoi fighter planes. Indonesia's original plans to buy 12 more Su-27s were shelved in favor of an order of five years' worth of spare parts and other supplies instead. Indonesia originally planned the purchase of twelve units, but settled for ten. The Army recently announced plans to purchase 13 helicopters (*The Jakarta Post* 2007). The

USD 335 million deals, financed by a Russian bank loan, include state of the art avionics and weapons systems, items that were inexplicably missing from the original Megawati order. The new purchases are being paid for under a five-year USD 3.7 billion export credit budget as approved foreign exchange set aside for high-grade military equipment in 2004 (*The Jakarta Post*, 2007).

Also, Indonesia plans to buy four Kilo-class 636 submarines and two slightly smaller Lada-class submarines, and its navy reportedly wants to buy up to 12 boats by 2024, finances allowing. The diesel-powered Kilo boats are among the quietest conventionally powered submarines in service anywhere and are capable of being equipped with advanced weaponry, including anti-ship and land-attack cruise missiles with a range of up to 275 km. These submarines would be among the most advanced conventional submarines in Southeast Asia.

Indonesia's desire to acquire new submarines is not entirely a surprise. Its military had wanted to replace its two German-built submarines Type 209 as far back as the 1990s, but the 1997 Asian financial crisis put that on hold. Defense circles in Asia regard submarines as the most urgent naval weapon system and have made great strides in obtaining them on the international markets for military technology. Indonesia's navy with just two obsolete German submarines purchased in the 1980s has been left behind in submarine capacities that its neighbors have acquired over the past years. The purchase of more Kilo Class diesel submarines will not upset the military balance in the region, but may accelerate the regional arms race.

The Indonesian Navy benefits the most from the rapidly expanding Russia-Indonesia ties. With approximately

75,000 active personnel and more than 150 vessels in active service, Indonesia has the largest navy in South East Asia. What's more, the Indonesian Navy is one of a few navies in the region backed by a substantial domestic defense industry, marine corps and armed with supersonic missiles and attack submarines. But the inside story is that the Indonesian Navy is more rusted than ready. Until now, currently is 59 per cent of the Indonesian Navy's assets have been used for more than three decades old.

Currently, Indonesia's Ahmad Yani class frigates are fitted with the supersonic Yakhont missile that can destroy ships up to 300 km away. The Yakhont, which is the export version of the P800 Oniks missile, skims the waves at Mach 2.5 (twice the speed of sound), making its detection extremely difficult. In 2011, the Indonesian Navy Frigate Kapal Republik Indonesia (KRI) Oswald Siahaan test-fired a Yakhont missile during a naval exercise in the Indian Ocean. The missile took just six minutes to travel 250 km to score a direct hit on the target. At a time when most Southeast Asian navies had, and with the exception of Vietnam, still have, only subsonic cruise missiles, the Yakhont launch marked a significant capability breakthrough in the region.

The overall deal benefits all three branches of Indonesia's Armed Forces (TNI) equally. The figures on the number of units purchased which were released immediately after President Putin's visit were later reduced. Indonesia is buying ten, not twenty helicopters; six Mi-35 gunships, to go with the four it already has and four Mi-17 troop-carriers, which will double the existing fleet. Instead of twenty BMP-3 infantry fighting vehicles for the Navy's Marine Corps, as was widely reported, the Navy is actually acquiring just twelve.

Indonesia needs Russia with good quality offers, favorable repayment conditions and a clear statement of non-interference in internal affairs, and it is easy to understand the psychological impact Putin's offer had on the Indonesian state and army leadership. Russia is ready to provide soft loans at cheap rates to buy defense equipment. Thus, Indonesia engaged to the bilateral discussions over a USD 3 billion loan to support acquisition of Russian military equipment. The details about the military equipment to be purchased through the deal were not revealed yet. Moreover, the loan will be provided at preferential rates.

In Jakarta's wish list are four Russian Kilo-class 636 submarines and two slightly smaller Lada-class submarines. The diesel-electric Kilos are among the quietest conventionally powered undersea boats in service anywhere and are capable of being equipped with advanced weaponry, including anti-ship and land-attack cruise missiles. These submarines would be among the most advanced conventional submarines in Southeast Asia.

Despite a US\$490 million cut in next year's defense budget, the Indonesian Navy announced in September 2015 that it would procure Kilo-class submarines from Russia as part of the 2015-2019 strategic planning. Russia has many kinds of Kilo-class submarines, but has not yet to decide which type Indonesia will purchase. Still, Indonesia needs at least seven more Kilo Class submarines. The Russian Kilos are only the latest of recent buys. In November 2010, Indonesia's marine corps received 17 amphibious tanks BMP-3F from Russia.

## Conclusion

To be concluded, since 2010, the clear message given by the Russian and Indonesian presidents is clear: Russia has arrived in the

world biggest archipelago and its largest state and is there to stay. Russia is Indonesia most welcome partner for seeking alternatives to and more independence from past ties. Established may disintegrate, but the archipelago will diversify and rise to become an arena for international competition in many fields.

Also, Russia has the potential to challenge the established position of the West in Indonesia. It has successfully established footholds in key markets in Indonesia and outlined a long-term strategy to become a player in the Indonesian economy. Russia will not change Indonesia's complexion over night, but will make its mark felt in the very long run. Its approach to win "the hearts and minds" of the Indonesian leaders and their society is worth close observation. It is far too early to outline the extent of changes Russia will bring to the region.

## REFERENCES

### Books

- Balaam, D.N. & B. Dillman. (2011). *Introduction to International Political Economy*. 5<sup>th</sup> Edition. Boston, USA: Pearson.
- Barker, Terry et al. (1994). *Global Warming and Energy Demands*. Hoboken: Routledge.
- Carbaugh, R. (2010). *International Economics*. Ohio, USA: South Western.
- Creswell, John W. (1994). "Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches". California: Sage Publication.
- Kansil and Christine, S.T. (2002). "Modul Hukum Internasional". Jakarta: Djambatan.
- Kothari, C.R. (2004). "Research Methodology: Method and Techniques". 2<sup>nd</sup> Revised Edition. New Delhi: New Age International Ltd.



- Perwita, A.A. Banyu & Yani, Y. Mochamad. (2006). *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Shue, Henry. (1996). *Basic Rights: Subsistence, Affluence and US Foreign Policy*. 2<sup>nd</sup> Edition. Princeton, New Jersey, USA: Princeton University Press.
- Vincent, R. John (1986). *Human Rights and International Relations: Issues and Responses*. Cambridge, Cambridge University Press
- Waltz, Kenneth. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.

### Seminar & Workshop Papers

- Bely, Mikhail M. (2000), "Seminar Sejarah 50 Tahun Hubungan Diplomatik Indonesia-Rusia", Welcoming Remarks, Moskow 2000.
- Choesin, Mohammad. (2000). "Seminar Sejarah 50 Tahun Hubungan Diplomatik Indonesia-Rusia", Address on the History of the 50 Years Diplomatic Relationship between Indonesia and Russia, Moskow 2000.
- Katili, John Ario. (2000). "Seminar Sejarah 50 Tahun Hubungan Diplomatik Indonesia-Rusia", Remarks on the History of the Fifty Years of Diplomatic Relations Between Indonesia and Russia, Moskow 2000.
- Peckurov, Vladimir I. (2000). "Seminar Sejarah 50 Tahun Hubungan Diplomatik Indonesia-Rusia", Moskow 2000.
- Saner, Raymond and Yiu, Lichia. (2001). "International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern Times", Discussion Papers in Diplomacy 2001, Spencer Mawby University of Leicester.
- Kamasa, Fransminggi. (2013). "Indonesian Foreign Policy Priorities in the area of Central and Eastern Europe: Analysis of Potential Foreign Relations RI-East Central Europe". Policy Paper Eropa Timur & Tengah, (Kemenlu RI ETT 2013).
- Kamasa, Frassminggi. (2009). "Revitalisasi Hubungan RI-Rusia: Memperkuat Politik Luar Negeri Bebas Aktif di Era Globalisasi". *Glasnost* Vol. 5, No. 1, April 2009 – September 2009.
- Novana, Rindu Faradisah. (2012). "Kerjasama Indonesia Dengan Rusia Dalam Bidang Pertahanan Militer Pada Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono Periode 2004-2009". *Jurnal Transnasional*, Vol.3, No. 2, Februari 2012.
- Soenanda, Moenir Ari. (2012). "Indonesia dan Rusia yang Kian Dekat", Edisi KALEIDOSKOP KBRI Moskow 2012.

### Internet Sources

- Emilia, SS Yustiningrum. (2011). "Enam Dekade Dinamika Persahabatan Indonesia-Rusia". Accessed 12 September 2017 from <http://www.politik.lipi.go.id/in/kolom/eropa/392-enam-dekade-dinamika-persahabatan-indonesia-rusia.html>.
- Manurung, Hendra. (2012). "Indonesia Economic Diplomacy Strategy," *The President Post Indonesia* 12 November 2012, (online), (<http://www.thepresidentpost.com/2012/11/12/indonesia-economic-diplomacy-strategy>), accessed on 13 September 2017).
- Manurung, Hendra. (2018). "Menuju Poros Maritim Dunia: Masa Depan Indonesia," (online), ([http://www.researchgate.net/publication/323369195\\_MENUJU\\_POROS\\_MARITIM\\_DUNIA\\_MASA\\_DEPAN\\_INDONESIA](http://www.researchgate.net/publication/323369195_MENUJU_POROS_MARITIM_DUNIA_MASA_DEPAN_INDONESIA)). DOI: 10.13140/RG.2.2.35254.60489, accessed on 15 February 2018)..

- Noor, Fardiansah. (2009). "DPR Dukung Penuh Kebijakan Politik Bebas Aktif," (online), (<http://www.mediaindonesia.com> accessed on 13 February 2017).
- Oratmangun, Djauhari. (2012). "APEC Russia 2012 Selayang Pandang Vladivostok". Retrieved September 12, 2017 from <http://www.deplu.go.id/moscow/Documents/APEC%20Russia%202012%20Selayang%20Pandang%20Vladivostok.pdf>.
- Petrovsky, Vladimir. (1998). "Diplomacy as an instrument of good governance". Diplomacy Foundation. Retrieved September 15, 2017 from: <http://www.diplomacy.edu/resources/general/diplomacy-instrument-good-governance>
- Savoysky, A. (2013). "Economic Diplomacy as a Phenomenon of International Life". *International Affairs: Summary No. 2*, 2013. A Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations. Retrieved September 16, 2017 from: <http://interaffairs.ru>.
- Tamene, Getnet. (2004). "The International Relations of Diplomacy". Retrieved September 18, 2017 from <http://spr.fsv.ucm.sk/archiv/2004/1/tamene.pdf>.
- "Indonesia Military Strength"; N.p. (2013) Retrieved September 24, 2017 from [http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country\\_id=Indonesia](http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=Indonesia)
- "Upgrade 2 Su-27 SK Dan 2 Su-30 MK: Sebuah Opini Analisis Militer.Com". *AnalisisMiliter.com* RSS.N.p. (2013). Retrieved September 19, 2017 from [http://analisismiliter.com/artikel/part/56/Upgrade\\_2\\_Su-27\\_SK\\_dan\\_2\\_Su\\_30\\_MK\\_Sebuah\\_Opini](http://analisismiliter.com/artikel/part/56/Upgrade_2_Su-27_SK_dan_2_Su_30_MK_Sebuah_Opini)
- "Indonesia Predicts Slow Probe of Crashed Russian Jetliner". VOANEWS.COM (2012). Retrieved March 5, 2018 from <https://www.voanews.com/a/indonesia-promises-slow-probe-of-crashed-russian-jetliner/666823.html>
- "Indonesia's Foreign Policy/The Principles Of The Foreign Policy". Retrieved September 21, 2017 from <http://www.embassyofindonesia.org/foreign/foreignpolicy.htm>.
- Transkripsi Sambutan Presiden Republik Indonesia pada Acara Pertemuan dengan Masyarakat Indonesia di Moskow, Kedutaan Besar Republik Indonesia di Federasi Rusia dan Mongolia, (online), 30 November 2006, (<http://www.presidentri.go.id/index.php/pidato/2006/11/30/512.html>, accessed on 20 December 2017).
- "The Foreign policy Concept of The Russian Federation". Approved by Dmitry A. Medvedev, President of the Russian Federation, on 12 July 2008. Retrieved November 20, 2017 from [http://www.indonesia.mid.ru/rus\\_fp\\_e\\_12.html](http://www.indonesia.mid.ru/rus_fp_e_12.html)
- "Russian-Indonesian Relations Joint Statement by President of the Russian Federation Vladimir V. Putin and the President of the Republic of Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono," Jakarta, September 6, 2007". Retrieved November 11, 2017 from [http://www.indonesia.mid.ru/relat\\_e\\_05.html](http://www.indonesia.mid.ru/relat_e_05.html)
- "SU 30 Indonesia VS F/A 18F Australia", Retrieved 20/12/13 20.21 from: [http://jakartagreater.com/indonesia/SU\\_30\\_Indonesia\\_VS\\_F/A\\_18F\\_Australia](http://jakartagreater.com/indonesia/SU_30_Indonesia_VS_F/A_18F_Australia), Retrieved December 20, 2017 from <http://jakartagreater.com/Indonesia>.

- “*Tentang Hubungan Bilateral Ekonomid dan Dagang Antara Rusia dan Indonesia*”, The Embassy of Russian Federation to the Republic of Indonesia. Retrieved December 21, 2017 from [http://www.indonesia.mid.ru/trade\\_ind\\_02.html](http://www.indonesia.mid.ru/trade_ind_02.html)
- “*Tonggak baru negara Indonesia-Rusia*”. Profil Negara dan Kerja Sama, Kedutaan Besar Republik Indonesia Di Moskow, 2016, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. Retrieved December 28, 2017 from <http://www.kemlu.go.id/moscow/Pages/CountryProfile.aspx?IDP=8&l=id>.
- “*UKM Tver Rusia Antusias Berbisnis dengan Indonesia*”. Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. KBRI Moskow 9 April 2009, Retrieve December 28, 2017 from: [http://kemlu.go.id/\\_layouts/mobile/PortalDetail-NewsLike.aspx?l=id&ItemID=7d3841d2-1b62-4472-84e1-b9ed9a5e516e](http://kemlu.go.id/_layouts/mobile/PortalDetail-NewsLike.aspx?l=id&ItemID=7d3841d2-1b62-4472-84e1-b9ed9a5e516e).
- “US Pressured Indonesia To Abandon Su-35 Fighter Jet Contract With Russia. (2018).” Online, 12 March 2018, (<http://www.defenseworld.net/news/22128#.W0Z22N1zbIX>, accessed on 10 July 2018)
- Wandelt, Ingo. (2007). “Between Economic and Security Interests: Russia’s Return to the Indonesian Archipelago,” (online), 3 November 2007, (<http://www.watchindonesia.org/17629/russias-return-to-the-indonesian-archipelago?lang=en>, accessed on 15 February 2018).

# TUGAS PERBANTUAN TNI DALAM PENANGANAN TERORISME

## *Military Assitance in Counter-Terrorism*

**Aulia Fitri**

Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
aulia.fitri@dpr.go.id/auliarosadi@gmail.com

Naskah Diterima: 13 Maret 2018

Naskah Direvisi: 21 Mei 2018

Naskah Disetujui: 28 Mei 2018

### **Abstract**

*The Indonesian government ratified the revision of the Terrorism Criminal Act which one of the articles regulates the involvement of TNI through the military assistance task in counter terrorism. Furthermore, the regulation regarding the technical involvement of TNI through military assistance will be regulated in a Presidential Regulation, which will be issued a maximum of one year after the ratification of the revised Law on Terrorism. The involvement of the TNI in counter terrorism has triggered public concerns about the possibility of a shift in the mechanism to handle terrorism in Indonesia from criminal justice models that promote law enforcement, to war models that promote the mobilization of military capacity. Even though in practice, the involvement of the TNI was made possible through Military Operations Other Than War. However, Indonesia does not have technical arrangements regarding the mechanism of military assistance. This paper discusses the scheme of involving TNI in counter terrorism within the framework of Military Operation Other Than War with criminal justice model approach, including important points that need to be regulated in the Presidential Regulation concerning military assistance in counter terrorism.*

*Keywords: Military Operation Other Than War, Military Assistance, Indonesian National Army, terrorism*

### **Abstrak**

Pemerintah Indonesia mengesahkan penambahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme yang salah satu pasalnya mengatur mengenai pelibatan TNI melalui tugas perbantuan dalam penanganan terorisme. Lebih jauh, pengaturan mengenai teknis pelibatan TNI melalui tugas perbantuan akan diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) yang akan diterbitkan maksimal satu tahun setelah pengesahan penambahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme. Pelibatan TNI dalam penanganan terorisme telah memicu kekhawatiran publik akan kemungkinan terjadinya pergeseran mekanisme penanganan terorisme di Indonesia dari *criminal justice model* yang mengedepankan penegakan hukum, ke *war model* yang mengedepankan pengerahan kapasitas militer. Walaupun pada prakteknya, pelibatan TNI dimungkinkan melalui Operasi Militer Selain Perang. Namun, Indonesia belum memiliki pengaturan teknis mengenai mekanisme tugas perbantuan militer. Tulisan ini membahas mengenai skema pelibatan TNI dalam penanganan terorisme dalam kerangka OMSP dengan pendekatan *criminal justice model*, termasuk hal-hal apa saja yang penting untuk diatur dalam Perpres mengenai perbantuan TNI dalam penanganan terorisme.

Kata kunci: Operasi Militer Selain Perang, Tugas Perbantuan Militer, Tentara Nasional Indonesia, terorisme.

## PENDAHULUAN

Terorisme merupakan salah satu fenomena global berupa ancaman yang menjadi permasalahan dunia termasuk Indonesia. Sejak awal kemunculannya, aksi serangan teroris terus bertransformasi baik dari segi organisasi, target dan modus operandi. Transformasi tersebut terlihat dalam beberapa kasus serangan terorisme yang terjadi selama hampir dua dekade terakhir di Indonesia. Pada periode 2002-2009, serangan terorisme di Indonesia diwarnai oleh rangkaian serangan bom bunuh diri seperti Bom Bali 1 dan 2, JW Marriot dan Kedutaan Besar Australia, yang didalangi oleh kelompok Jamaah Islamiah (JI) yang berafiliasi dengan Al Qaeda.<sup>1</sup> Serangan teror yang terjadi pada periode tersebut dilakukan dengan perencanaan yang matang dan dengan penggunaan bom rakitan berdaya ledak kuat, dan menargetkan warga negara asing.

Setelah JI dibubarkan, pada periode 2014 hingga saat ini, pelaku serangan teror di Indonesia didominasi oleh kelompok Jamaah Ansharut Daulah (JAD) yang berafiliasi dengan ISIS.<sup>2</sup> Berbeda dengan JI, pola serangan JAD cenderung acak, berskala kecil, dan menargetkan aparat kepolisian dan masyarakat sipil. Dalam aksinya, beberapa diantara mereka yang bertindak sebagai pelaku perorangan (*lone wolf*) seperti pada kasus bom panci, atau dalam kelompok-kelompok kecil seperti pada kasus Bom Thamrin, Penyerangan Mako Brimob,

dan Bom Surabaya yang bahkan melibatkan perempuan dan anak-anak.

Menghadapi ancaman terorisme yang terus mengalami transformasi, negara tentunya dituntut untuk terus beradaptasi dalam memberikan respons yang proporsional dalam penanganan terorisme. Respons yang terlalu berlebihan akan memicu kemungkinan terjadinya *collateral damage* dan munculnya reaksi berlebihan yang kemudian dimanfaatkan kelompok teroris untuk menarik simpati sebagai strategi untuk merekrut anggota baru, yang dikenal dengan istilah *ujitsu politics*.<sup>3</sup> Sedangkan respons yang terlalu lemah juga akan menimbulkan kesan lemahnya komitmen negara dalam pemberantasan terorisme. Oleh karena itu dibutuhkan proporsionalitas respons untuk menentukan sejauh mana efektifitas penanganan terorisme, termasuk dalam pelibatan militer.

Secara umum, keterlibatan militer dalam penanganan terorisme biasanya digunakan apabila eskalasi serangan teroris telah mengancam kedaulatan negara, misalnya penyerangan objek vital negara atau dalam tujuan separatisme.<sup>4</sup> Meski demikian, keterlibatan militer dalam penanganan terorisme pada skala *Low Intensity Conflict* juga dimungkinkan dalam mekanisme perbantuan seperti yang tertera dalam kerangka Operasi Militer Selain Perang (OMSP).<sup>5</sup> Di Indonesia, pengaturan kerangka regulasi OMSP hanya mengatur jenis pelibatan dan ketentuan umum pengerahan. Tidak dijelaskan secara lebih jauh

<sup>1</sup> JI merupakan jaringan terorisme globalnya Al-Qaeda. Kelompok teroris JI terlatih di berbagai medan, dari Afghanistan, Thailand, Malaysia, dan Filipina. musuh utama Al-Qaeda adalah Amerika Serikat, yang dilihat sebagai akar masalah di Timur Tengah. Al-Qaeda berorientasi jihadisme global dan menyukai serangan-serangan besar dan dramatis terhadap sasaran-sasaran strategis atau simbolis. Selengkapnya dapat dilihat di Al-Qaeda dan ISIS; Dari JI ke JAD. <https://kumparan.com/erucakra-garuda-nusantara/al-qaeda-dan-isis-dari-ji-ke-jad>. Diakses tanggal 15 Juli 2018

<sup>2</sup> Pergeseran Orientasi Terorisme di Indonesia 2000-2018. <https://kumparan.com/erucakra-garuda-nusantara/pergeseran-orientasi-terorisme-di-indonesia-2000-2018>. Diakses tanggal 15 Juli 2018

<sup>3</sup> Clark McCauley, *Ujitsu Politics: Terrorism and Responses to Terrorism*, dalam P. R. Kimmel & C. E. Stout (Eds.), *Collateral damage: The psychological consequences of America's war on terrorism*. Westport, CT, US: Praeger Publishers/Greenwood Publishing Group, 2006, hlm 45.

<sup>4</sup> Timothy W. Thurston, *The Military's Role in Domestic Terrorism*, Naval Postgraduate School, Monterey, California. 2007, hlm 37

<sup>5</sup> James R. Ayers, *Military Operation Other Than War in the New World Order: An Analysis of Joint Doctrine for The Coming Era* (Graduate Research Paper), Air Force Institute of Technology, Ohio: Wright-Patterson Air Force Base, 1996, hlm. 10.

mengenai mekanisme pembacaan ancaman teror itu sendiri, mekanisme pelibatan hingga mekanisme pelaksanaan operasional terkait komando, anggaran dan lain sebagainya.

Dalam beberapa tahun terakhir, muncul perdebatan di kalangan publik mengenai sejauh mana Tentara Nasional Indonesia (TNI) dapat terlibat dalam menangani aksi terorisme di tanah air, terutama berkaitan dengan pembahasan penambahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme. Isu pelibatan TNI dalam penanganan terorisme yang akan diakomodasi melalui Undang-Undang juga memicu kekhawatiran publik akan kemungkinan terjadinya pergeseran mekanisme penanganan terorisme di Indonesia dari *criminal justice model* yang mengedepankan penegakan hukum, ke *war model* yang mengedepankan pengerahan kapasitas militer.

Hingga pada bulan Mei 2018, DPR RI bersama Pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003

Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Terorisme. Dalam perubahan Undang-Undang tersebut, terdapat penambahan pasal yang mengatur pelibatan TNI dalam mengatasi aksi terorisme. Lebih jauh, ketentuan lebih lanjut mengenai pelibatan TNI akan diatur melalui Peraturan Presiden (Perpres).<sup>6</sup>

Walaupun Undang-Undang tentang Pemberantasan Tidak Pidana Terorisme baru direvisi, tetapi regulasi ini masih belum cukup menjawab kebutuhan operasional di lapangan hingga efektivitas penanganan terorisme itu sendiri. Oleh karena itu tulisan ini akan membahas mengenai skema pelibatan TNI

<sup>6</sup> Pasal-Pasal Penting yang Perlu Anda Tahu dalam UU Antiterorisme. <https://nasional.kompas.com/read/2018/05/26/10190871/pasal-pasal-penting-yang-perlu-anda-tahu-dalam-uu-antiterorisme?page=all>. Diakses tanggal 31 Mei 2018.

dalam penanganan terorisme dalam kerangka OMSP dengan pendekatan *criminal justice model*, termasuk hal-hal apa saja yang penting diatur dalam Perpres mengenai perbantuan TNI dalam penanganan terorisme.

## KERANGKA KONSEPTUAL

### Definisi Terorisme

Selama ini terdapat banyak definisi mengenai terorisme menurut para ahli, sehingga dengan keberagaman definisi tersebut maka belum ada definisi yang universal terkait terorisme. Menurut A. Schmid, terorisme adalah sebuah metode pertempuran yang menargetkan sasaran berupa korban ataupun simbol secara acak dengan menggunakan instrument kekerasan yang bertujuan menciptakan ketakutan.<sup>7</sup> Definisi lain mengenai terorisme juga diungkapkan oleh Paul Wilkinson yang menyatakan bahwa terorisme merupakan intimidasi koersif yang menggunakan pengerusakan dan pembunuhan sistematis untuk meneror individu, kelompok atau pemerintah agar tunduk pada tuntutan politik teroris.<sup>8</sup> Walaupun terdapat berbagai perbedaan definisi mengenai terorisme, R. G. Frey dan Christopher W. Morris mengungkapkan setidaknya terdapat tiga karakteristik utama dari terorisme.<sup>9</sup> Pertama, secara fundamental aksi terorisme memiliki tujuan politis. Kedua, penggunaan instrumen kekerasan yang menasar target secara acak. Ketiga, menjadikan orang-orang yang tidak bersalah sebagai target, dan dilakukan oleh aktor non-negara.

<sup>7</sup> Schmid, Alex Peter, and A. J. Jongman. *Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases, and Literature*. Amsterdam: North-Holland, 1984. Hlm 43.

<sup>8</sup> Paul Wilkinson, *Terrorism versus Democracy: Liberal State Response*, London and New York: Routledge, 2006, hlm. 15.

<sup>9</sup> R. G. Frey dan Christopher W. Morris, *Violence, Terrorism, and Justice*, New York: Cambridge University Press, 1991, hlm.1.

Di Indonesia, penentuan definisi terorisme telah melalui perdebatan yang cukup alot khususnya pada pembahasan Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang saat ini sudah disahkan menjadi Undang-Undang. Menurut Undang-Undang tersebut, terorisme didefinisikan sebagai perbuatan yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang menimbulkan suasana terror atau rasa takut secara meluas, menimbulkan korban yang bersifat massal, dan/atau menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap objek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional dengan motif ideologi, politik, atau gangguan keamanan.<sup>10</sup>

Penambahan poin definisi dalam perubahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme telah memicu perdebatan terkait potensi kerancuan dalam frasa “motif ideologi, politik dan gangguan keamanan”. Hal tersebut berakibat pada terjadinya gugatan uji materi atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme ke Mahkamah Konstitusi oleh Himpunan Mahasiswa Indonesia (HMI). Frasa ‘dengan motif ideologi, politik, atau gangguan keamanan’ dinilai dapat menjadi alat bagi pemegang kekuasaan atau rezim untuk melakukan kriminalisasi. Frasa yang dipermasalahkan itu juga dinilai bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>11</sup> Dengan kata lain, definisi tersebut dinilai tidak memberikan perlindungan hukum yang adil

dalam kaitannya dengan motif ideologi dan politik karena akan sulit dibuktikan dalam mekanisme hukum.

Terkait dengan penerapan definisi terorisme, *The U.N. Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism* mencatat bahwa 13 Konvensi PBB yang terkait dengan Anti Terorisme juga tidak memiliki definisi yang universal dan komprehensif bagi istilah terorisme. Oleh karena itu, dalam penanganan terorisme setiap negara dituntut untuk membentuk pengaturan tindak pidana terorisme melalui Undang-Undang dengan penggunaan bahasa yang tepat termasuk menghindari penggunaan terminologi yang kabur, serta menerapkan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia.<sup>12</sup>

Kerancuan dalam definisi terorisme berpotensi memberikan kendala tersendiri dalam menentukan strategi kontra terorisme hingga upaya untuk meresponsnya pada tataran operasional. Pemberian definisi yang kurang tepat dapat mengaburkan perbedaan antara tindakan terorisme dengan tindakan kekerasan politik lainnya, yang juga akan berdampak pada penyusunan strategi kontra terorisme yang kurang tepat pula. Penggunaan definisi yang meluas mengenai terorisme juga berpotensi terhadap penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan, hingga mengesampingkan kebutuhan proporsionalitas dalam penanganan terorisme.

### Strategi Kontra Terorisme

Terdapat dua pendekatan dalam penanganan terorisme menurut Clark McCauley yaitu pendekatan *criminal justice model* dan *war model*.<sup>13</sup> Pendekatan *criminal*

<sup>10</sup> Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang.

<sup>11</sup> Aktivis HMI Gugat UU Terorisme ke Mahkamah Konstitusi. <https://www.liputan6.com/news/read/3644463/aktivis-hmi-gugat-uu-terorisme-ke-mahkamah-konstitusi>. Diakses tanggal 25 September 2018

<sup>12</sup> The Special Rapporteur on the Promotion and Protection Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Annual.aspx>. Diakses tanggal 25 September 2018.

<sup>13</sup> Clark McCauley, War versus criminal justice in

*justice model* memandang terorisme sebagai bentuk pelanggaran hukum, sehingga upaya penanggulangannya dilakukan melalui *law enforcement* atau penegakan hukum. Pendekatan ini banyak diadopsi oleh negara penganut demokrasi liberal yang memandang pentingnya upaya penegakan hukum sebagai dasar konstitusi demokrasi. Dengan kata lain, pendekatan ini mengedepankan akuntabilitas, supremasi sipil dan prinsip hak asasi manusia dalam penanganan terorisme.

Penerapan paradigma penegakan hukum dalam pendekatan *criminal justice model* kemudian berdampak pada penetapan institusi kepolisian dan institusi penegakan hukum lainnya sebagai garda terdepan dalam upaya penanganan terorisme. Namun, seiring dengan semakin kompleksnya ancaman terorisme, pada prakteknya pihak kepolisian membutuhkan kerjasama dengan pihak militer dalam penanganan terorisme.<sup>14</sup> Dalam menjalankan kerjasama dengan pihak militer, pemerintah suatu negara perlu menentukan secara jelas mekanisme pengaturan pelibatan militer dalam upaya penanganan terorisme. Keterlibatan militer dalam penanganan terorisme beresiko terhadap terjadinya tumpang tindih penugasan, militerisasi kepolisian, serta pelemahan kontrol sipil.<sup>15</sup>

Pendekatan kedua, yaitu *war model* memandang terorisme sebagai ancaman terhadap kedaulatan suatu negara sehingga memungkinkan terjadinya deklarasi perang yang secara otomatis menempatkan penggunaan instrumen militer dalam upaya penanggulangannya. Walaupun pendekatan ini banyak diadopsi oleh negara-negara otoriter, namun pada prakteknya negara penganut

demokrasi liberal seperti Amerika Serikat juga menerapkannya. Terkait penggunaan instrumen militer dalam penanganan terorisme, beberapa studi mengungkapkan bahwa pendekatan *war model* dinilai tidak efektif karena penanganan kekuatan militer secara berlebihan dapat melemahkan legitimasi negara, bahkan memicu respons yang lebih besar dari kelompok teroris.<sup>16</sup> Selain itu, pelibatan militer berpotensi terhadap terjadinya pelemahan kontrol sipil terhadap militer yang kemudian memicu munculnya rezim militer seperti yang terjadi di Argentina.<sup>17</sup> Secara umum dapat disimpulkan bahwa kedua pendekatan ini memiliki pandangan yang berbeda dalam penanggulangan terorisme. *Criminal justice model* menempatkan upaya penanggulangan terorisme dalam kerangka penegakan hukum, sedangkan *war model* pada kerangka perang dengan penggunaan instrumen militer.

### Perbantuan Militer dalam Operasi Militer Selain Perang

Operasi Militer Selain Perang (OMSP) didefinisikan oleh James R. Ayers sebagai jenis-jenis operasi yang dilakukan militer di luar konteks peperangan yang ditujukan untuk menjaga perdamaian dunia atau mencegah peperangan. Bentuk operasi yang dilakukan dalam kerangka OMSP dapat berupa operasi kemanusiaan hingga penanganan bencana alam, tergantung pada kompleksitas ancaman dan kondisi keamanan masing-masing negara, yang diatur secara ketat dalam legislasi.<sup>18</sup> Di lain pihak, Samuel Huntington berpendapat bahwa pelibatan militer dalam operasi kemanusiaan dan berbagai bentuk kegiatan sipil lainnya dapat saja dilakukan, namun secara fundamental prinsip utama keberadaan

---

response to terrorism: the losing logic of torture, dalam Werner G.K. Stritzke (dkk), *Terrorism and Torture: An Interdisciplinary Perspective*, United States: Cambridge University Press, 2009, hlm 64-68

<sup>14</sup> *ibid.*

<sup>15</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Handbook on Criminal Justice Response to Terrorism*, New York: United Nations, 2009, hlm. 49.

<sup>16</sup> Clark McCauley, *op. cit.*,

<sup>17</sup> Michael C. Desch, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*, Baltimore, London: The John Hopkins University Press, 1999, hlm.30-36.

<sup>18</sup> James R. Ayers, *op.cit.*,



militer adalah *anti-humanitarian* dengan tujuan untuk berperang. Pelaksanaan OMSP yang diakui oleh Huntington berdasar pada kepentingan praktis sebagai respons organisasi militer terhadap situasi krisis atau darurat.<sup>19</sup>

Perkembangan lingkungan strategis berdampak pada dominasi ancaman non-militer sebagai salah satu aspek penting dalam perdamaian dunia, inilah yang kemudian mendorong meningkatnya peran militer dalam kerangka OMSP.<sup>20</sup> Meski demikian, pelibatan militer ini dapat berdampak negatif apabila dilakukan secara berlebihan. Oleh karena itu, menurut Huntington, keterlibatan militer dalam OMSP perlu didasarkan pada pengaturan *spillover uses of military capability*, yakni pengaturan yang bersifat terbatas, sementara dan diatur dalam suatu kerangka yang ketat.<sup>21</sup>

Menurut Albrecht Schnabel dan Marc Krupanski, pada dasarnya perbantuan militer perlu ditempatkan sebagai respons terhadap situasi-situasi terbatas, yaitu situasi dimana otoritas sipil memiliki keterbatasan penanganan yang bisa dihadapi dengan kapabilitas militer. Oleh karena itu, perbantuan militer terhadap instansi sipil ditujukan sebagai bantuan yang bersifat *last resort*, dibawah kendali otoritas sipil, dan terbatas pada penguatan kapasitas dan kapabilitas yang dibutuhkan.<sup>22</sup> Perbantuan militer berkaitan erat dengan persoalan legitimasi, tujuan dan sifat kekuatan militer hingga persoalan kepentingan pemerintah. Sehingga dalam implementasinya, pemerintah berbagai negara membentuk regulasi dan pendekatan untuk pengaturan mekanisme tugas perbantuan militer.<sup>23</sup> Contohnya di Amerika Serikat, perbantuan militer terhadap otoritas sipil diatur dalam *Department of*

*Defense's 2005 Homeland Security Doctrine*. Berdasarkan doktrin tersebut, perbantuan militer dilakukan atas permintaan Kepolisian Federal, dengan syarat eskalasi ancaman yang tinggi dan penanganan gangguan keamanan berada diluar kapabilitas Kepolisian.<sup>24</sup>

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan tugas perbantuan dalam kerangka Operasi Militer Selain Perang mengandung unsur-unsur; *pertama*, ada keputusan politik negara atau otoritas sipil yang melandasinya. *Kedua*, perbantuan militer dilaksanakan dalam kondisi tingkatan ancaman keamanan yang kritis atau darurat. *Ketiga*, militer bukan sebagai *leading sector*, hanya sebatas menguatkan kapasitas dan kapabilitas institusi sipil. *Keempat*, perbantuan militer sebagai *last resort* apabila penanganan ancaman keamanan berada diluar kapasitas dan kapabilitas institusi sipil. *Kelima*, pelaksanaan perbantuan didasarkan pada prinsip dan pengaturan yang ketat dan bersifat sementara, mengingat tugas utama pasukan militer adalah untuk berperang.

## METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan metode deskriptif analitis. Dalam penelitian ini, peneliti memulai dengan cara mencari sebanyak mungkin data dari berbagai sumber, kemudian menarik kesimpulan dari kesamaan data-data yang dikumpulkan tersebut. Dalam tulisan ini, data yang digunakan antara lain data-data kepustakaan seperti buku, jurnal, artikel dan konten perundang-undangan. Adapun teknik analisis yang dilakukan adalah melalui reduksi atau seleksi data untuk menjawab pertanyaan penelitian, serta dilakukan kroscek dan pencocokan data dengan metode triangulasi.

<sup>19</sup> Samuel Huntington, *New Contingencies, Old Roles*, Joint Forces Quarterly, 1993, hlm. 40-43.

<sup>20</sup> Albrecht Schnabel dan Marc Krupanski, *Mapping Evolving Internal Roles of The Armed Forces*, Geneva: DCAF, 2012, hlm.10-13.

<sup>21</sup> Samuel Huntington, *op.cit.*, hlm. 43.

<sup>22</sup> Albrecht Schnabel dan Marc Krupanski, *op.cit.*, hlm. 20.

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm 6.

<sup>24</sup> Alice R. Buchalter. *Military Support to Civil Authorities: The Role of The Department of Defense in Support of Homeland Defense*. Federal Research Division Library of Congress. Washington DC. 2007. Hlm 22.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif karena dengan pendekatan kualitatif, maka penulis dapat mengolah dan menganalisis seluruh sumber data secara rinci guna melihat bagaimana mekanisme perbantuan militer dalam kerangka operasi militer selain perang, sejauh mana TNI dapat terlibat dalam penanganan terorisme menurut konsep *criminal justice model*, serta aspek apa saja yang dapat diatur dalam perpres terkait perbantuan TNI dalam penanganan terorisme berdasarkan konsep *criminal justice model* dan OMSP. Dengan menggunakan metode kualitatif, penelitian ini diharapkan akan menghasilkan penelitian yang tepat sasaran dan aplikatif.

## PEMBAHASAN

### Gambaran Singkat Penanganan Terorisme di Indonesia

Ancaman terorisme bukanlah persoalan baru yang dihadapi oleh Indonesia. Pada era Orde Baru, ancaman terorisme sudah menjadi persoalan yang dihadapi Indonesia, tentunya dalam bentuk, motif dan gerakan yang berbeda, juga dengan strategi penanggulangan yang berbeda pula. Di era orde baru, serangan teror pembajakan pesawat Garuda atau yang dikenal dengan operasi Woyla 1981<sup>25</sup> memicu pembentukan unit khusus penanganan terorisme pada unit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) yaitu unit Detasemen Penanggulangan Teror 81 atau Den Gultor 81 Kopassus. Selain itu, Angkatan Laut dan Udara juga membentuk satuan penanggulangan teror masing-masing yaitu Detasemen Jalamangkara (Denjaka Marinir)

<sup>25</sup> Pesawat DC-9 Garuda Indonesia Airways nomor penerbangan 209 dengan rute Jakarta menuju Medan dibajak oleh sekelompok orang yang berjumlah 5 orang. Pembajakan tersebut dilakukan oleh kelompok Islam garis keras bersenjata senjata api, granat bahkan dinamit dengan ancaman melukai penumpang dan meledakkan pesawat. Pembajak juga menyandera penumpang pesawat selama 65 jam. Pasukan Kopassus Angkatan Darat berhasil melaksanakan operasi pembebasan yang dikenal dengan Operasi Woyla 1981.

dan Detasemen Bravo (Den Bravo Paskhas). Sementara itu, kepolisian, walaupun pada saat itu tergabung dalam ABRI, ditempatkan sebagai garda pendukung dalam penanganan terorisme.<sup>26</sup> Berdasarkan uraian diatas, arah kebijakan dan strategi penanggulangan terorisme di era Orde Baru menitikberatkan pada mekanisme operasi militer. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa penanganan terorisme pada era Orde Baru di Indonesia menggambarkan penggunaan pendekatan *war model*, terlihat dari penempatan instrumen militer sebagai komando utama dalam menghadapi ancaman teroris.

Memasuki Era Reformasi, pergantian sistem politik berdampak pada pemisahan antara fungsi TNI dan Polri, dimana TNI bertanggung jawab pada sektor pertahanan sedangkan Polri bertanggung jawab pada sektor keamanan.<sup>27</sup> Perubahan yang signifikan juga terlihat dalam hal penanganan terorisme di Indonesia. Pasca serangan Bom Bali I pada tahun 2002, Pemerintah Indonesia mengesahkan UU No.15/2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang memberi mandat kepada Kepolisian untuk membentuk unit khusus dalam penanganan terorisme, yaitu Detasemen Khusus 88 atau Densus 88 yang berada dibawah Bareskrim Mabes Polri. Densus 88 bertugas untuk melakukan investigasi dan penyelidikan tindak pidana terorisme. Adapun fungsi yang dijalankan oleh Densus 88 antara lain; fungsi intelijen (diteksi dini, analisis dan kegiatan kontra-intelijen), fungsi represif (negosiasi, pencegahan, penetrasi, serta penjinakan bahan bom), fungsi investigasi (pemeriksaan TKP, pemeriksaan saksi dan terdakwa, serta

<sup>26</sup> Diandra Megaputri Mengko, Pelibatan TNI dalam Kontra Terorisme di Indonesia. Jurnal Penelitian Politik, Volume 14. Desember 2017. Hlm 202.

<sup>27</sup> Berdasarkan surat keputusan No.VI/MPR/2000, kepolisian dipisahkan dari ABRI atau terjadi pemisahan antara TNI dan Polri. Untuk mendukung efektifitas dari masing-masing lembaga, pemerintah Indonesia juga membentuk UU No.34/2004 tentang TNI dan UU No.2/2002 tentang Polri.

mengajukan bukti dan kasus), dan fungsi pendukung (penyediaan peralatan pendukung seperti peralatan komunikasi, transportasi, logistik, koordinasi, serta kerjasama internasional dan nasional).<sup>28</sup>

Perkembangan selanjutnya, pemerintah Indonesia juga membentuk Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) pada tahun 2010 melalui Peraturan Presiden No. 46 Tahun 2010 tentang pembentukan BNPT. BNPT ditujukan sebagai *leading sector* yang berwenang untuk menyusun dan membuat kebijakan dan strategi penanggulangan terorisme.<sup>29</sup> BNPT menekankan strategi *soft approach* melalui strategi kontra radikalisme dan deradikalisasi untuk menanggulangi terorisme di Indonesia walaupun tingkat keberhasilannya masih diperdebatkan.

Pada era reformasi, demokratisasi yang terjadi di Indonesia turut mempengaruhi kebijakan dan strategi penanganan terorisme yang lebih mengedepankan aspek penegakan hukum dan hak asasi manusia. Seiring dengan perubahan sistem politik pada era reformasi, maka pendekatan dalam penanganan terorisme di Indonesia secara legal mengalami pergeseran dari pendekatan *war model* ke pendekatan *criminal justice model*. Pendekatan *criminal justice model* ini mengedepankan penanganan terorisme dengan mekanisme penegakan hukum yang menerapkan prinsip-prinsip hak asasi manusia, melalui cara-cara damai, akuntabel dan memiliki legitimasi dari unsur sipil.<sup>30</sup> Penerapan pendekatan *criminal justice model* dalam upaya penanggulangan terorisme telah berhasil di terapkan di negara-

negara Eropa seperti Belanda, Jerman, Inggris, Perancis, dan negara lainnya yang memiliki stabilitas sistem politik. Sebagai contoh, di Perancis, penegakan hukum adalah senjata utama dalam penanganan terorisme. Perancis juga telah secara proaktif mengintegrasikan mekanisme substantif dan prosedural untuk mengurangi insiden dan keparahan kekerasan teroris, dalam batasan ketat dan perlindungan dari sistem peradilan pidana dan supremasi hukum.<sup>31</sup>

Dapat disimpulkan, pendekatan *criminal justice model* dipraktekkan dengan menerapkan proses peradilan pidana yang transparan dan mengedepankan prinsip-prinsip hak asasi manusia, dengan mekanisme respon damai serta dapat dipertanggung jawabkan. Sebagai konsekuensi dari penerapan *criminal justice model* yang mengedepankan penegakan hukum, maka kepolisian merupakan instrumen utama atau garda terdepan dalam penanganan terorisme. Walaupun pada prakteknya perbantuan militer dimungkinkan, namun diperlukan pengaturan yang jelas mengenai mekanisme operasionalnya agar tidak terjadi tumpang tindih penugasan, militerisasi dan pelemahan kontrol sipil terhadap penanganan terorisme.

Di lain pihak, pendekatan *war model* yang menempatkan terorisme sebagai ancaman suatu negara dan mengedepankan pengerahan kekuatan militer dalam penanganannya, banyak dipraktekkan di negara-negara dengan situasi politik anarki dengan sistem politik dan demokrasi yang belum terkonsolidasi, contohnya seperti yang diterapkan oleh rezim Assad dalam menghadapi ISIS di Suriah.<sup>32</sup> Dalam prakteknya, menurut beberapa

<sup>28</sup> Novian Takasili. Fungsi Dan Kedudukan Densus 88 Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme. Jurnal Lex Crimen Vol. IV/No. 8. Oktober 2015. Hlm 39.

<sup>29</sup> Peneliti Menilai Program Deradikalisasi BNPT Perlu Diubah. <https://nasional.tempo.co/read/1092368/peneliti-menilai-program-deradikalisasi-bnpt-perlu-diubah> Diakses tanggal 25 Mei 2018.

<sup>30</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Handbook on Criminal Justice Response to Terrorism, (New York: United Nations, 2009), hlm. 5-6

<sup>31</sup> Sharon Weill, French counter-terrorism: Administrative and Penal Avenues. Report for the official visit of the UN Special Rapporteur on Counter-Terrorism and Human Rights May 2018. Paris: The Capstone Course on Counter-Terrorism and International Crimes. Hlm 18.

<sup>32</sup> Poltak Partogi Nainggolan. *Polisi, Militer, dan Penanggulangan Terorisme*. Koran Sindo, 13 Februari 2018. Hlm 9.

studi penerapan *war-model* dinilai tidak tepat dan tidak efektif dalam penanganan terorisme. Pengerahan kekuatan militer dalam penanganan terorisme berpotensi memicu munculnya bentuk-bentuk intervensi militer terhadap urusan sipil. Dengan kata lain, pelibatan militer berpotensi terhadap pelemahan kontrol sipil terhadap militer yang dapat mendorong munculnya rezim militer seperti yang pernah terjadi di Argentina dan Brazil.<sup>33</sup> Selain itu, pelibatan militer secara berlebihan dalam otoritas sipil, termasuk penanganan terorisme dapat memperlemah kapasitas sumber daya militer dalam menjalankan tugas sentralnya yaitu berperang.<sup>34</sup>

Dalam konteks Indonesia sebagai negara hukum, penanganan terorisme perlu diterapkan dengan menggunakan pendekatan *criminal justice model*. Berkaitan dengan kompleksitas persoalan penanganan terorisme, penting untuk diingat bahwa terorisme merupakan bentuk kejahatan terhadap kemanusiaan dan termasuk salah satu bentuk ancaman keamanan. Pelibatan militer dimungkinkan ketika eskalasi dari ancaman tersebut telah mengganggu keadulatan negara. Lain halnya dengan negara-negara yang sarat akan konflik yang mengancam keutuhan teritorial serta instabilitas politik yang tinggi seperti di Suriah, pelibatan militer sebagai garda utama melalui *war-model* menjadi konsekuensi dalam penanganan terorisme. Di negara demokratis yang menjunjung tinggi penegakan hukum, pelibatan militer bersifat perbantuan yang didasari keputusan politik negara, bukan sebagai garda terdepan melainkan sebagai pilihan terakhir ketika otoritas sipil sudah tidak mampu lagi mengatasi ancaman tersebut.

<sup>33</sup> Alfred Stepan, *The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion*, dalam Alfred Stepan, *Authoritarian Brazil*, (United States: Yale University Press, 1976), hlm. 47.

<sup>34</sup> Charles J. Dunlap, "The Origins of the American Military Coup of 2012", dalam *PARAMETERS Vol.22*, (United States: United States Army War College, 1992), hlm.4.

Di Indonesia, sebagai dampak dari pemisahan fungsi TNI dan Polri, penanganan ancaman terorisme di era reformasi mengedepankan penegakan hukum dengan menempatkan kepolisian sebagai garda terdepan. Walaupun demikian, pelibatan TNI dalam penanganan terorisme dimungkinkan dalam tugas perbantuan melalui OMSP sebagaimana diatur dalam Undang-Undang TNI Nomor 34 Tahun 2004. Berdasarkan Undang-Undang TNI Nomor 34 Tahun 2004, dalam konteks OMSP, TNI dapat terlibat dalam tugas perbantuan termasuk penanganan terorisme, berdasarkan keputusan politik negara sebagai representasi otoritas sipil. Walaupun demikian, regulasi ini memiliki kelemahan, yaitu belum adanya mekanisme operasional yang mengatur implementasi tugas perbantuan TNI. Undang-undang ini hanya menyebutkan jenis-jenis perbantuan apa saja yang dapat dilakukan oleh TNI dalam konteks OMSP.<sup>35</sup> Kekosongan mekanisme itulah yang kemudian mendorong pembentukan MoU antara Panglima TNI dan Kapolri tentang Perbantuan TNI Kepada Kepolisian dalam Rangka Memelihara Keamanan dan Ketertiban Masyarakat.<sup>36</sup> MoU ini dibentuk

<sup>35</sup> Pasal 7 ayat 2 poin b UU TNI No34/2004 menyebutkan empat belas (14) jenis tugas perbantuan TNI dalam OMSP yaitu: (1) mengatasi gerakan separatisme bersenjata; (2) mengatasi pemberontakan bersenjata; (3) mengatasi aksi terorisme; (4) mengamankan wilayah perbatasan; (5) mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis; (6) melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri; (7) mengamankan Presiden dan wakil presiden beserta keluarganya; (8) memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta; (9) membantu tugas pemerintahan di daerah; (10) membantu kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang; (11) membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia; (12) membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan; (13) membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (search and rescue); (14) membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.

<sup>36</sup> Pada pasal 4 ayat 3 MoU Tentang Perbantuan TNI

pada tahun 2013, yang diperbaharui kembali pada tahun 2018.<sup>37</sup>

Di lain pihak, MoU antara TNI dan Polri mengenai tugas perbantuan ini telah memicu kritik di kalangan publik. MoU ini merupakan kemunduran dalam reformasi sektor keamanan, dimana pemisahan TNI dan Polri serta pembagian peran kedua institusi ini adalah mandat reformasi sebagaimana ditetapkan dalam TAP MPR No VI dan VII tahun 2000. Penetapan tugas perbantuan berdasarkan MoU juga dinilai menyalahi Undang-Undang, terutama pasal 7 UU TNI No 34 Tahun 2004.<sup>38</sup> Menurut UU TNI, tugas perbantuan bisa dilakukan atas dasar keputusan politik negara sedangkan MoU bukanlah keputusan politik negara. Selain itu, pembuatan MoU ini diinisiasi oleh Panglima TNI dan Kapolri. Padahal, UU TNI tidak memberi mandat penerahan kekuatan TNI kepada Panglima TNI. Sehingga MoU perbantuan tanpa ada keputusan hukum dari Presiden adalah penyimpangan di dalam pemerintahan yang menjunjung tinggi supremasi sipil.

Di tengah kontroversi keberadaanya, MoU mengenai tugas perbantuan ini memungkinkan Polri berbagi tugas dengan TNI dalam menangani permasalahan keamanan dan ketertiban masyarakat seperti unjuk rasa, kerusuhan massa, konflik sosial, serta kegiatan masyarakat yang mempunyai kerawanan, dan situasi lainnya, termasuk penanganan terorisme. Dalam hal penanganan

---

kepada Polri dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, disebutkan bahwa MoU ini berakhir apabila ada Undang-Undang/Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang perbantuan TNI kepada Polri.

<sup>37</sup> MoU Perbantuan TNI dalam Penanganan Unjuk Rasa dan Kerusuhan Diperpanjang. <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/02/16072341/mou-perbantuan-tni-dalam-penanganan-unjuk-rasa-dan-kerusuhan-diperpanjang>. Diakses tanggal 6 Juni 2018.

<sup>38</sup> MOU Perbantuan TNI Polri Tumpang Tindih. <https://www.gatra.com/rubrik/nasional/pemerintahan-pusat/306633-mou-perbantuan-tni-polri-tumpang-tindih>. Diakses tanggal 4 Juli 2018.

terorisme, MoU inilah yang menjadi dasar pelaksanaan Operasi Tinombala yang berhasil melumpuhkan kelompok teroris Santoso pada tahun 2016.<sup>39</sup> Keberhasilan ini kemudian menjadi refleksi atas kelemahan kapabilitas Polri dalam misi penyergapan di hutan yang dapat dilakukan dengan sangat baik oleh TNI. Selain itu, keberhasilan Operasi Tinombala ini juga menjadi salah satu alasan munculnya diskursus pelibatan TNI secara permanen dalam penanganan terorisme.

Perdebatan mengenai pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme telah berlangsung alot, terutama dalam pembahasan Perubahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme. Koalisi Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan menilai pelibatan militer dalam penanggulangan terorisme tidak perlu dimasukkan ke dalam poin perubahani Undang-Undang karena keterlibatan TNI dalam RUU ini akan mengganggu sistem penegakan hukum dalam penanganan terorisme. Selain itu, keterlibatan TNI dalam penanganan terorisme juga sudah diatur dalam UU No. 34 tahun 2004 tentang TNI. Di sisi lain, pihak-pihak yang mendukung pelibatan TNI berargumen bahwa pelibatan TNI dalam penanganan terorisme tidak akan seperti rezim Orde Baru karena sudah semakin menguatnya transparansi atas pelanggaran hak-hak sipil.<sup>40</sup> Tidak dapat dipungkiri, perdebatan ini turut memperlambat proses Perubahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme.

---

<sup>39</sup> Operasi Tinombala merupakan operasi gabungan TNI-Polri yang melibatkan anggota Brimob, Kostrad, Marinir, Raider dan Kopassus yang tergabung dalam Satgas Tinombala. Operasi ini kemudian membuahkan hasil dengan dilumpuhkannya Santoso melalui pengejaran dan baku tembak pada bulan Juli 2016. Selengkapnya dapat dilihat dalam artikel: Kronologi Penyergapan Kelompok Santoso di Poso. <https://nasional.tempo.co/read/788536/kronologi-penyergapan-kelompok-santoso-di-poso/full&view=ok>. Diakses tanggal 28 Juni 2018.

<sup>40</sup> Pro Kontra Keterlibatan TNI di Revisi UU Terorisme yang A lot. <https://tirto.id/pro-kontra-keterlibatan-tni-di-revisi-uu-terorisme-yang-alot-cD2v>. Diakses tanggal 15 Juli 2018.

Pada perkembangan selanjutnya, rangkaian peristiwa serangan teror di Mako Brimob hingga Surabaya pada Bulan Mei 2018 lalu berdampak pada tuntutan penyelesaian Perubahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme.<sup>41</sup> Selain itu, muncul juga wacana pengaktifan kembali Pasukan Koopssugab TNI, pasukan elit *standby force* gabungan tiga matra TNI (Satuan 81 Gultor Kopassus TNI AD, Denjaka TNI AL, dan Den Bravo TNI AU). Pasukan itu terdiri atas 90 prajurit pilihan yang di latih khusus menangani terorisme.<sup>42</sup> Namun, wacana tersebut juga menuai kritik di kalangan publik terkait potensi kerawanan penyalahgunaan kewenangan dan perihal payung hukum yang menaunginya. Pada hakikatnya, setiap bentuk pelibatan TNI harus didasari oleh keputusan politik negara. Pembentukan Koopsugab tanpa adanya payung hukum hanya akan berdampak pada terjadinya pelanggaran hukum. Dalam kerangka OMSP, pelibatan militer perlu diatur dalam mekanisme pengaturan yang ketat dan bersifat sementara atau sesuai kebutuhan. Selain itu, penegakan hukum kasus terorisme masih menjadi wewenang kepolisian sehingga pengaktifan Koopssugab berpotensi pada terjadinya *'duplication of effort'* dan peningkatan persaingan antara instansi.

Selanjutnya, pada tanggal 25 Mei 2018, DPR RI mengesahkan Perubahan Undang-undang No 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Terorisme menjadi Undang-Undang.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Revisi UU Terorisme, Keresahan Negara Usai Bom Surabaya. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180515084244-32-298254/revisi-uu-terorisme-keresahan-negara-usai-bom-surabaya>. Diakses tanggal 15 Juli 2018.

<sup>42</sup> Koopssugab pertama kali dibentuk oleh Jenderal TNI (Purn.) Dr. Moeldoko pada 2015 saat masih menjabat Panglima TNI. Pada saat itu Koopssugab bisa diterjunkan sebagai kekuatan pendukung saat operasi represif seperti saat penyanderaan. Pada perkembangannya, satuan elit itu lalu dibekukan Gatot Nurmantyo di masa kepemimpinannya.

<sup>43</sup> Akhirnya, Revisi UU Anti-Terrorisme Disahkan DPR RI, <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/05/25/akhirnya-revisi-uu-anti-terorisme-disahkan-dpr-ri?page=1>. Diakses tanggal 15 Juli 2018.

Undang-undang ini juga memandatkan DPR RI untuk membentuk Timwas Terorisme sebagai bagaian dari fungsi pengawasan.<sup>44</sup> Pembentukan Tim Pengawas penanggulangan terorisme itu sudah termaktub dalam Pasal 43J di Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Pembentukan Timwas sesegera mungkin penting untuk melakukan pengawasan terhadap aparat penegak hukum yang menangani terorisme. Adapun Timwas itu sendiri terdiri dari anggota DPR Komisi I dan III. Kewenangan lain yang dimiliki Timwas ialah memperbaharui data perkembangan gerakan terorisme di Indonesia. Jika penanganan terorisme dipandang lemah, maka Timwas berhak memberikan rekomendasi kepada aparat penegak hukum. Namun sebaliknya, jika penanganan berlebihan, Timwas berwenang memberikan hukuman. Termasuk pengawasan dalam pelibatan TNI dalam penanganan terorisme.

Salah satu poin perubahan yang disahkan dalam Undang-Undang tindak pidana terorisme adalah mengenai pelibatan TNI dalam penanggulangan terorisme yang dimuat pada pasal 43I. Pada ayat ke-tiga pasal tersebut, disebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pelibatan TNI dalam mengatasi terorisme akan diatur dengan Peraturan Presiden (Perpres). Dalam hal ini, pemerintah akan mempersiapkan Perpres mengenai pelibatan TNI dalam pemberantasan terorisme paling lambat dalam waktu satu tahun setelah disahkannya perubahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme.<sup>45</sup>

Walaupun perubahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme sudah disahkan,

<sup>44</sup> Pansus DPR sepakat bentuk Timwas Pemberantasan Terorisme <https://www.antaranews.com/berita/695045/pansus-dpr-sepakat-bentuk-timwas-pemberantasan-terorisme> Diakses tanggal 28 September 2018

<sup>45</sup> Pemerintah Terbitkan Perpres Pelibatan TNI untuk Atasi Terorisme. <https://tirto.id/pemerintah-terbitkan-nbbsppresnbbsppelibatan-tni-untuk-atasi-terorisme-cKRC>. Diakses tanggal 21 Juli 2018.

namun regulasi tersebut belum mampu menjawab permasalahan teknis operasional di lapangan khususnya mengenai pelibatan TNI. Berdasarkan konsep OMSP, militer baru dapat terlibat pada penanganan terorisme dalam eskalasi ancaman yang bersifat kritis atau darurat. Untuk itu, seharusnya Undang-Undang ini memperkuat kewenangan BNPT dalam melakukan pembacaan eskalasi ancaman dalam tujuan pembatasan perbantuan TNI dalam penanganan terorisme. Sebagai garda terdepan dalam upaya penanganan terorisme, mulai dari tahap pencegahan, penindakan hingga pasca-aksi terorisme, BNPT perlu diberi kewenangan untuk menentukan level ancaman ketika terjadi serangan teror. Ketika level penyerangan berada pada skala *high intensity* atau kritis, BNPT berperan dalam mengambil sikap dan menyampaikan rekomendasi kepada Presiden. Pembatasan merupakan salah satu prinsip penting dalam memastikan pelaksanaan OMSP dilaksanakan secara efektif dan proporsional. Dalam skema tugas perbantuan, mekanisme pembacaan eskalasi ancaman menjadi penting untuk menentukan pengalokasian sumber daya mana yang harus diturunkan.

Dalam pengaturan mekanisme perbantuan TNI, BNPT perlu mengkategorikan spektrum ancaman sebagai bahan rekomendasi bagi Presiden untuk menentukan kebutuhan pelibatan TNI dalam penanganan terorisme. Hakikat pelaksanaan OMSP adalah pembagian atas peran militer berdasarkan misi yang dilaksanakan atas dasar spektrum ancaman. Artinya, apabila ada peningkatan ancaman yang berkembang dari *low* ke *medium intensity* atau dari situasi damai ke darurat sipil, kendali keamanan dalam mengatasi ancaman masih ada dibawah kendali kepolisian. Kalaupun TNI dilibatkan, sifatnya hanya mendukung kepolisian yang dikenal dengan istilah dibawah kendali operasi. Namun, apabila spektrum ancaman terus bergerak ke

arah *high intensity* atau darurat militer, fungsi-fungsi pertahanan non-militer dapat dialihkan sementara kepada TNI selama pemberlakuan darurat militer. Dalam konteks penanganan terorisme, pelibatan TNI melalui tugas perbantuan didasarkan pada skala atau tingkat ancaman yang muncul dari suatu aksi teror. TNI dapat memegang kendali hanya apabila ancaman teror di tingkat darurat atau krisis, atau mengancam keadualan negara. Jika level ancaman masih rendah, maka penanganannya ada dibawah kendali kepolisian.

Berdasarkan Undang-Undang ini, tata cara dan pelaksanaan pelibatan TNI baru akan dilaksanakan kemudian melalui Perpres. Perpres sendiri merupakan Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.<sup>46</sup> Peraturan Presiden yang dibuat oleh Presiden mengandung dua makna. Pertama, Peraturan Presiden dibuat oleh Presiden atas inisiatif dan prakarsa sendiri untuk melaksanakan Undang-Undang sehingga kedudukannya sederajat dengan Peraturan Pemerintah. Kedua, maksud pembuatan Peraturan Presiden ditujukan untuk mengatur materi muatan yang diperintahkan oleh Peraturan Pemerintah sehingga kedudukannya menjadi jelas berada di bawah Peraturan Pemerintah.

Dengan kata lain, regulasi ini belum mengatur secara komprehensif mengenai mekanisme pelibatan TNI dalam penanganan terorisme yang sesuai dengan kerangka OMSP dan *criminal justice model*. Misalnya, siapa yang berkewenangan untuk mengerahkan besaran kapabilitas yang diturunkan? Untuk tujuan objektif apa TNI dikerahkan? Hingga persoalan teknis seperti kendali operasi dan anggaran. Poin-poin inilah yang menjadi penting untuk dipertimbangkan dalam pengaturan Perpres

<sup>46</sup> Diakses dari <http://peraturan.go.id/perpres.html> tanggal 28 September 2018.

yang terkait dengan mekanisme pelibatan TNI dalam tugas perbantuan penanganan terorisme.

### Skema Perbantuan TNI dalam Perpres Penanggulangan Terorisme

Pelibatan TNI dalam penanganan terorisme telah disepakati dalam perubahan Undang-Undang Pemberantas Tindak Pidana Terorisme. Walaupun sudah disebutkan pada pasal 43I, namun pelaksanaan perbantuan penanganan terorisme oleh TNI baru akan dituangkan dalam Perpres. Mengenai pengaturan pelibatan TNI melalui Perpres ini, terdapat dua pandangan dalam perdebatan publik terkait hal ini. Pertama, pandangan bahwa Perpres ini merupakan bentuk keputusan politik presiden untuk pelibatan TNI, adapun mengenai mekanisme pelibatan diarahkan untuk dibentuk dalam Undang-Undang Perbantuan sebagaimana diamanatkan oleh UU TNI No 34 Tahun 2004. Kedua, bahwa Perpres ini perlu mengatur mekanisme operasional mengenai pelibatan TNI secara otomatis tanpa keputusan politik presiden karena dianggap sudah ditegaskan di dalam perubahan UU Tindak Pidana Terorisme.

Kedua pandangan diatas masing-masing memiliki kelemahan. Pertama, apabila Perpres hanya ditujukan sebagai bentuk keputusan politik presiden, maka pengaturan ini tidak merespons kebutuhan operasional dari Pelibatan TNI dalam penanganan terorisme. Di sisi lain, pandangan kedua yang menganggap Perpres hanya mengatur mekanisme operasional tanpa keputusan politik Presiden juga bertentangan dengan UU TNI No 34 Tahun 2014. Bagaimanapun, keputusan politik Presiden berperan sebagai otoritas sipil dalam pelibatan TNI. Di tengah dinamika seperti itu, sebaiknya pengaturan Perpres mengenai pelibatan TNI dapat mencakup mekanisme operasi dan supremasi sipil di dalamnya, sesuai dengan paradigma *criminal justice model* dan konsep OMSP.

Sesuai dengan marwah dari Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme, penanganan terorisme di Indonesia menggunakan paradigma *criminal justice model*. Artinya, penanganan terorisme termasuk dalam sistem peradilan pidana, bukan mekanisme perang. Oleh karena itu, penggunaan paradigma *criminal justice model* penting untuk diterapkan dalam Perpres mengenai mekanisme pelibatan TNI dalam penanganan terorisme. Perpres juga perlu merinci hal-hal yang penting untuk diakomodasi dalam mekanisme perbantuan TNI dalam kerangka OMSP. Adapun hal-hal tersebut antara lain:

#### 1. Keputusan Pengerahan

Perpres mengenai mekanisme perbantuan TNI perlu untuk menegaskan bahwa pengerahan kekuatan militer dalam penanganan terorisme hanya bisa dilakukan apabila ada keputusan politik negara. Berdasarkan UU TNI No 34 Tahun 2014, disebutkan bahwa pengerahan kekuatan TNI dalam skema OMSP harus berdasarkan keputusan politik negara, dalam hal ini keputusan Presiden atas persetujuan DPR sebagai otoritas sipil.<sup>47</sup> Pelibatan TNI dalam OMSP membutuhkan mekanisme pengawasan yang ketat dan akuntabel. Dalam penanganan terorisme, pelibatan TNI harus didasarkan atas keputusan politik presiden dengan persetujuan DPR. Keputusan politik negara ini merupakan pokok yang krusial, karena di dalamnya akan menyangkut terhadap pertimbangan konteks eskalasi ancaman dan bagaimana TNI dapat secara efektif berkontribusi terhadap penanganan aksi teror tersebut. Di luar itu, keputusan politik negara ini juga penting karena menyangkut pada prinsip *civil supremacy* yang dianut pada negara-negara demokratis.

<sup>47</sup> Keputusan politik negara yang dimaksud adalah kebijakan politik pemerintah bersama-sama DPR yang dirumuskan melalui mekanisme hubungan kerja antara pemerintah dan DPR, seperti rapat konsultasi dan rapat kerja sesuai peraturan perundang-undangan (Penjelasan Pasal 5 UU TNI).



Berdasarkan konsep OMSP, salah satu landasan dalam pengaturan tugas perbantuan militer adalah adanya legitimasi berupa keputusan politik dari otoritas sipil. Dalam hal ini, legitimasi dari otoritas sipil diperlukan karena tugas perbantuan mengarah pada pengerahan kekuatan militer, sehingga diperlukan adanya transparansi. Mulai dari urgensi pengerahan, lokasi wilayah, batasan waktu, batasan tugas, jumlah personil, koordinator lapangan, serta bagaimana hasil setelah pengerahan tersebut dilakukan melalui kapabilitas militer.

## 2. Teknis Operasi dan Anggaran

Perpres ini juga perlu menegaskan peran kepolisian sebagai garda terdepan dalam penanganan terorisme, sesuai dengan penggunaan pendekatan *criminal justice model* yang diterapkan di Indonesia. Maka dari itu, pelibatan TNI dalam tugas perbantuan penanganan terorisme baru dapat dilakukan apabila terorisme sudah tidak bisa ditangani oleh kepolisian sebagai aparat penegak hukum. Hal tersebut juga sesuai dengan konsep OMSP, dimana pelibatan militer dilaksanakan dalam situasi terbatas dan sementara, tidak menempatkan militer sebagai *leading role* kecuali dalam keadaan darurat, dan digunakan sebagai opsi terakhir (*last resort*) dalam konteks penguatan instansi sipil. Pemberantasan terorisme harus tetap mengedepankan profesionalitas Polri dengan menghindari berbagai tindakan yang berpotensi melanggar hak asasi manusia, mengingat perubahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme masih mencantumkan kata tindak pidana.

Selain itu, Perpres ini juga perlu mengatur perihal pengeluaran anggaran dalam mekanisme perbantuan TNI kepada Polri dalam penganggulangan terorisme. Mengacu pada pendekatan *criminal justice model* yang menanggulangi terorisme di dalam kerangka penegakan hukum, maka seluruh kendali operasi, termasuk pengeluaran anggaran, terpusat di kepolisian.

## 3. Mekanisme Akuntabilitas

Pengaturan mengenai akuntabilitas hukum dalam penanganan terorisme perlu untuk diakomodasi dalam pengaturan Perpres. Selama ini TNI tunduk pada rezim peradilan militer yang mengacu pada Undang-Undang No 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer. Di sisi lain, Polri tunduk pada kekuasaan peradilan umum. Dengan perbedaan tersebut, maka mekanisme akuntabilitas hukum menjadi tidak jelas apabila terjadi operasi gabungan bersama. Dalam konteks *criminal justice model* yang mengedepankan akuntabilitas dan supremasi sipil dalam penanganan terorisme, maka idealnya mekanisme akuntabilitas hukum tunduk pada aturan peradilan umum. Artinya, apabila terjadi pelanggaran atau kesalahan yang dilakukan oleh aparat TNI, maka pertanggungjawaban hukumnya perlu diatur dalam mekanisme peradilan umum.

Berdasarkan tinjauan diatas, poin-poin usulan yang perlu diakomodasi dalam pengaturan mekanisme pelibatan TNI melalui Perpres didasarkan pada prinsip dasar OMSP dan pendekatan *criminal justice model* yang diterapkan dalam penanganan terorisme di Indonesia. Mekanisme pelaksanaan perbantuan TNI dalam penanganan terorisme baru akan dituangkan dalam Perpres sesuai dengan mandat dari perubahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme. Diharapkan, Perpres tersebut dapat menjadi pemandu agar keterlibatan TNI tidak berlebihan dan meminimalisir kemungkinan penyalahgunaan.

Pelibatan militer dalam penanganan terorisme dalam kerangka OMSP tidak boleh dilakukan secara berlebihan karena dikhawatirkan akan berdampak pada terganggunya konsentrasi, pelatihan dan persiapan militer terhadap peran utamanya yaitu menghadapi perang. Selain itu, keterlibatan yang berlebihan juga dikhawatirkan akan berdampak pada potensi

intervensi militer ke ranah sipil yang tidak sejalan dengan prinsip demokrasi. Sehingga Perpres yang disusun diharapkan dapat mencerminkan proporsionalitas dalam penanganan terorisme.

## KESIMPULAN

Pelibatan TNI dalam penanganan terorisme telah menjadi perdebatan di kalangan publik terkait kekhawatiran terjadinya pergeseran dari *criminal justice model* ke *war model* dalam mekanisme kontra terorisme di Indonesia. Walaupun pada prakteknya, pelibatan militer dimungkinkan melalui kerangka OMSP. Namun, di Indonesia belum ada mekanisme teknis mengenai tugas perbantuan TNI. Perpres yang menjadi mandat Perubahan Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme diharapkan dapat menjadi panduan agar pelibatan TNI dalam tugas perbantuan penanganan terorisme tidak berlebihan dan sesuai dengan prinsip paradigma *criminal justice model* dan konsep OMSP.

Sebagai bagian dari OMSP dan berdasarkan pendekatan *criminal justice model*, maka pengaturan tugas perbantuan TNI dalam penanganan terorisme perlu mengatur bahwa perbantuan TNI dilakukan ketika ancaman terorisme sudah mengancam kedaulatan negara, dikeluarkan atas dasar keputusan politik negara sebagai otoritas sipil dan bersifat sementara, serta tidak ditempatkan sebagai *leading role* kecuali dalam keadaan darurat, dan digunakan sebagai opsi terakhir dalam konteks penguatan instansi sipil. Adapun sumber pengeluaran anggaran serta mekanisme akuntabilitas hukum perlu terpusat di kepolisian sebagai *leading sector* penanganan terorisme di tanah air berdasarkan pendekatan *criminal justice model*.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Alex Peter, Schmid, and A. J. Jongman. (1984). *Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases, and Literature*. Amsterdam: North-Holland.
- Desch, Michael C. (1999). *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore, London: The John Hopkins University Press.
- Frey, R. G. dan Christopher W. Morris (1991). *Violence, Terrorism, and Justice*, New York: Cambridge University Press.
- McCauley, Clark. (2006) *Jujitsu Politics: Terrorism and Responses to Terrorism*, dalam P. R. Kimmel & C. E. Stout (Eds.), *Collateral damage: The psychological consequences of America's war on terrorism*. Westport, CT, US: Praeger Publishers/Greenwood Publishing Group.
- \_\_\_\_\_. (2009). *War versus criminal justice in response to terrorism: the losing logic of torture*, dalam Werner G.K. Stritzke (dkk), *Terrorism and Torture: An Interdisciplinary Perspective*, United States: Cambridge University Press.
- Stepan, Alfred. (1976). *The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion*, dalam Alfred Stepan, *Authoritarian Brazil*. United States: Yale University Press.
- Thurston, Timothy W. (2007). *The Military's Role in Domestic Terrorism*. Monterey, California: Naval Postgraduate School.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2009). *Handbook on Criminal Justice Response to Terrorism*. New York: United Nations.

Weill, Sharon. (2018). *French Counter-Terrorism: Administrative and Penal Avenues*. Paris: The Capstone Course on Counter-Terrorism and International Crimes.

Wilkinson, Paul. (2006). *Terrorism versus Democracy: Liberal State Response*, London and New York: Routledge.

## Jurnal

Ayers, James R. (1996). *Military Operation Other Than War in the New World Order: An Analysis of Joint Doctrine for The Coming Era*. Air Force Institute of Technology, Ohio: Wright-Patterson Air Force Base.

Buchalter, Alice R. (2007). *Military Support to Civil Authorities: The Role of The Department of Defense in Support of Homeland Defense*. Washington DC: Federal Research Division Library of Congress.

Dunlap, Charles J. "The Origins of the American Military Coup of 2012", dalam *PARAMETERS* Vol.22. United States: United States Army War College

Huntington, Samuel. (1993). *New Contingencies, Old Roles*, Joint Forces Quarterly. Autumn.

Mengko, Diandra Megaputri. (2017). *Pelibatan TNI dalam Kontra Terorisme di Indonesia*. Jurnal Penelitian Politik, Volume 14, Desember.

Schnabel, Albrecht dan Marc Krupanski. (2012). *Mapping Evolving Internal Roles of The Armed Forces*. Geneva: DCAF.

Takasili, Novian. (2015). *Fungsi Dan Kedudukan Densus 88 Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Terorisme*. Jurnal Lex Crimen Vol. IV/No. 8, Oktober.

## Artikel dalam Surat Kabar

Nainggolan, Poltak Partogi. Polisi, Militer, dan Penanggulangan Terorisme. *Koran Sindo*, 13 Februari 2018.

## Website

Akhirnya, Revisi UU Anti-Terrorisme Disahkan DPR RI, (<http://www.tribunnews.com/nasional/2018/05/25/akhirnya-revisi-uu-anti-terorisme-disahkan-dpr-ri?page=1>). Diakses tanggal 15 Juli 2018.)

Aktivis HMI Gugat UU Terorisme ke Mahkamah Konstitusi. (<https://www.liputan6.com/news/read/3644463/aktivis-hmi-gugat-uu-terorisme-ke-mahkamah-konstitusi>). Diakses tanggal 25 September 2018)

Al-Qaeda dan ISIS; Dari Ji ke JAD. (<https://kumparan.com/erucakra-garuda-nusantara/al-qaeda-dan-isis-dari-ji-ke-jad>). Diakses tanggal 15 Juli 2018)

Kronologi Penyergapan Kelompok Santoso di Poso. (<https://nasional.tempo.co/read/788536/kronologi-penyergapan-kelompok-santoso-di-poso/full&view=ok>). Diakses tanggal 28 Juni 2018)

MoU Perbantuan TNI Polri Tumpang Tindih. (<https://www.gatra.com/rubrik/nasional/pemerintahan-pusat/306633-mou-perbantuan-tni-polri-tumpang-tindih>). Diakses tanggal 4 Juli 2018)

Pansus DPR sepakat bentuk Timwas Pemberantasan Terorisme (<https://www.antaranews.com/berita/695045/pansus-dpr-sepakat-bentuk-timwas-pemberantasan-terorisme>) Diakses tanggal 28 September 2018)

Pasal-Pasal Penting yang Perlu Anda Tahu dalam UU Antiterorisme. (<https://nasional.kompas.com/read/2018/05/26/10190871/pasal-pasal-penting-yang-perlu-anda-tahu-dalam-uu-antiterorisme?page=all>. Diakses tanggal 31 Mei 2018)

Pemerintah Terbitkan Perpres Pelibatan TNI untuk Atasi Terorisme. (<https://tirto.id/pemerintah-terbitkannbspperpresnbsppelibatan-tni-untuk-atasi-terorisme-cKRC>. Diakses tanggal 21 Juli 2018.)

Peneliti Menilai Program Deradikalisasi BNPT Perlu Diubah. (<https://nasional.tempo.co/read/1092368/peneliti-menilai-program-deradikalisasi-bnpt-perlu-diubah>. Diakses tanggal 25 Mei 2018)

Pergeseran Orientasi Terorisme di Indonesia 2000-2018. (<https://kumparan.com/erucakra-garuda-nusantara/pergeseran-orientasi-terorisme-di-indonesia-2000-2018>. Diakses tanggal 15 Juli 2018)

Pro Kontra Keterlibatan TNI di Revisi UU Terorisme yang Alot. (<https://tirto.id/pro-kontra-keterlibatan-tni-di-revisi-uu-terorisme-yang-alot-cD2v>. Diakses tanggal 15 Juli 2018)

Revisi UU Terorisme, Keresahan Negara Usai Bom Surabaya. (<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180515084244-32-298254/revisi-uu-terorisme-keresahan-negara-usai-bom-surabaya>. Diakses tanggal 15 Juli 2018.)

## PEDOMAN PENULISAN

1. Artikel yang dimuat dalam KAJIAN meliputi hasil pemikiran dan hasil penelitian mengenai masalah yang berkaitan dengan fungsi-fungsi DPR RI dan/atau tentang isu-isu terkini yang perlu mendapat perhatian DPR RI;
2. Naskah yang dikirim adalah karya tulis asli yang belum pernah dimuat atau dipublikasikan di media lain.
3. Naskah ditulis dengan huruf *Arial* ukuran (*font*) 11, spasi satu setengah, dicetak pada kertas A4. Panjang tulisan 20-25 halaman. Berkas (*file*) dibuat dengan *Microsoft Word*. Pengiriman *file* juga dapat dilakukan sebagai *attachment e-mail* ke alamat: [jurnal\\_kajian@dpr.go.id](mailto:jurnal_kajian@dpr.go.id).
4. Nama penulis artikel dicantumkan tanpa gelar akademik dan ditempatkan di bawah judul artikel. Apabila penulis terdiri dari 4 orang atau lebih, yang dicantumkan di bawah judul artikel adalah nama penulis utama; nama penulis lainnya dicantumkan pada catatan kaki halaman pertama naskah. Penulis dianjurkan mencantumkan alamat *e-mail* untuk memudahkan komunikasi.
5. Artikel ditulis dalam Bahasa Indonesia atau Inggris dengan format *esai*, disertai judul pada masing-masing bagian artikel, kecuali bagian pendahuluan yang disajikan tanpa judul bagian. Judul artikel dicetak dengan huruf besar yang dicetak tebal (*bold*) dan dibuat dalam dwi bahasa (Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris).
6. Tulisan dilengkapi dengan abstrak dan kata kunci dalam dwi bahasa (Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris). Abstrak artikel berisi tentang: (a) permasalahan yang diangkat/dikemukakan; (b) bagaimana permasalahan didekati/teori atau kerangka pemikiran apa yang digunakan untuk melihat/menjelaskan permasalahan; (c) bagaimana cara mendapatkan data atau metodologi yang digunakan; dan (d) kesimpulan dari pembahasan yang sudah diuraikan atau temuan/hasil penelitian.
7. Sistematika artikel meliputi:
  - a) Pendahuluan (berisi latar belakang, perumusan masalah, teori, hipotesa (optional), dan tujuan)
  - b) Metode penelitian (berisi waktu dan tempat, bahan/cara pengumpulan data, dan metode analisa data)
  - c) Hasil dan Pembahasan
  - d) Penutup (berisi kesimpulan dan saran)
8. Penulisan sumber rujukan atau kutipan menggunakan sistem catatan kaki (*footnote*), dengan urutan: Nama pengarang/editor (tanpa gelar akademik); judul karangan (ditulis dengan huruf miring/*italic*); kota penerbit; nama penerbit; tahun penerbitan; dan nomor halaman yang dirujuk atau dikutip. Contoh:

Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010, hlm. 8-67.

Apabila karangan tersebut merupakan suatu artikel atau bagian dalam suatu buku, jurnal ilmiah, majalah, atau surat kabar, maka judul karangan ditulis di antara dua tanda petik. Contoh:

Inosentius Samsul, "Aspek Nilai dan Kepentingan dalam Pembentukan Undang-undang-Suatu Tinjauan Sosiologis," *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, No.10/Th.3.1996, hlm. 54-55.

Juli Panglima Saragih, "Perekonomian Kita di Tengah Globalisasi Ekonomi Dunia," *Surabaya Post*, 1 Oktober 1994, hlm. 4.

Sumber rujukan yang berasal dari internet/*website* harus mencantumkan tanggal akses.

Contoh:

Kumaidi, 1998, Pengukuran Bekal Awal Belajar dan Pengembangan Tesnya, *Jurnal Ilmu Pendidikan*, (*Online*), Jilid 5, No.4, (<http://www.malang.ac.id>, diakses 20 Januari 2000).

9. Daftar Pustaka disusun dengan menggunakan standar APA/*American Psychological Association* dan diurutkan secara alfabetis. Contoh:

**Buku:**

H.S, Salim & Sutrisno, Budi. (2008). *Hukum Investasi di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

**Buku kumpulan artikel:**

Saukah, Ali. & Waseso, M.G. (Eds). (2002). *Menulis Artikel untuk Jurnal Ilmiah* (Edisi ke-4, cetakan ke-1). Malang: Universitas Muhammadiyah Press.

**Artikel dalam buku kumpulan artikel:**

Pahlevi, Indra. (2003). Perkembangan Partai Politik di Indonesia: Studi terhadap Ideologi Partai Politik Peserta Pemilu 2004, dalam Susiana S. (Ed), *Pemilu 2004: Analisis Politik, Hukum, dan Ekonomi*. Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI.

**Artikel dalam jurnal atau majalah:**

Surbakti, Ramlan. (2002). Identifikasi Partai Politik bagi Kaum Perempuan: Kajian tentang Perempuan dalam Ilmu Politik, *Jurnal Sosial dan Ilmu Politik*, No.6/Tahun III, April.

**Artikel dalam surat kabar:**

Saragih, Juli Panglima. Perekonomian Kita di Tengah Globalisasi Ekonomi Dunia, *Surabaya Post*, 1 Oktober 1994.

**Tulisan/berita dalam surat kabar (tanpa nama pengarang):**

Wanita Kelas Bawah Lebih Mandiri, *Jawa Pos*, 22 April 1995.

**Dokumen resmi:**

Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. (tanpa tahun). *Pedoman Penulisan Laporan Penelitian*. Jakarta: Depdikbud.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Jakarta: PT. Armas Duta Jaya.

**Buku terjemahan:**

Gujarati, Damodar N. & Porter, Dawn C. (2010). *Dasar-Dasar Ekonometrika*, terjemahan oleh Eugenia Mardanugraha, Sita Wardhani, & Carlos Mangunsong. Jakarta: Salemba Empat.

**Skripsi, Tesis, Disertasi, Laporan Penelitian:**

Budiasih. (2008). "Fenomena Fear of Floating Nilai Tukar di Indonesia Periode 1998-2007: Identifikasi, Alasan Ekonomi dan Implikasinya Terhadap Kebijakan Moneter". Disertasi tidak diterbitkan, Depok: Program Pascasarjana Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.

**Makalah seminar, lokakarya, penataran:**

Waseso, M.G. "Isi dan Format Jurnal Ilmiah", makalah disajikan dalam Seminar Lokakarya Penulisan Artikel dan Pengelolaan Jurnal Ilmiah, Universitas

**Internet (karya individual):**

Carr, S. Hitchcock, L. & Hall, W. (1996). A Survey of STM Online Journals, 1990-1995: The Calm before the Storm, (*online*), (<http://journal.ecs.soton.ac.uk/survey/survey.html>, diakses 12 Juni 1996).

**Internet (artikel dalam jurnal online):**

Kumaidi. (1998). Pengukuran Bekal Awal Belajar dan Pengembangan Tesnya, *Jurnal Ilmu Pendidikan*, (*online*), Jilid 5, No.4, (<http://www.malang.ac.id>, diakses 20 Januari 2000).

**Internet (bahan diskusi):**

Wilson, Dave. 20 November 1995, Summary of Citing Internet Sites, NETTRAIN Discussion List, (*online*), (NETTRAIN@ubvm.cc.buffalo.edu, diakses 22 November 1995).

**Internet (e-mail pribadi):**

Naga, D.S. (ikip-jkt@indo.net.id), artikel untuk JIP, *e-mail* kepada Ali Saukah (jippsi@mlg.ywcn.or.id), 1 Oktober 1997.