

Perkembangan Peninjauan Lingkungan Strategis Dalam Buku Putih Pertahanan Indonesia tahun 1995 dan 2015

Yovia Rizky Arvianissa & Evi Fitriani

University of Indonesia

Abstract

Defense White Paper (DWP) is a document of defense policies issued by a state to provide information surrounding the country's security and defense. This document plays an important role in the international system as an instrument of the Confidence Building Measure (CBM). It is also a highly important document at the national level, because it acts as the guideline to develop state's defense capabilities. In order to improve transparency and trust among states in the international era, the DWP must clearly state the issuing country's strategic outlook and how the state's defense capability overcomes the state's strategic problem. This study aims to describe the development of Indonesia's assessment on its strategic environment in Indonesia's DWP year 1995 and 2015. This study uses geopolitical approach to examine Indonesia's DWP. Through this study, the author argues that Indonesia's DWP in 1995 and 2015 have commonalities in its strategic outlooks which tended to focus more on internal security threats.

Keywords: *Indonesia Defense White Paper; Confidence Building Measures; strategic environment; geopolitics.*

Buku Putih Pertahanan merupakan dokumen berisikan kebijakan-kebijakan pertahanan yang diterbitkan oleh negara dengan tujuan untuk memberikan informasi mengenai keamanan dan pertahanan negara tersebut. Dokumen tersebut memainkan peran penting dalam sistem internasional sebagai instrumen dalam mekanisme pembangunan rasa saling percaya antarnegara (CBM). Buku Putih Pertahanan juga memiliki peran penting pada level nasional, yakni sebagai panduan untuk membangun kapabilitas pertahanan negara. Dalam memenuhi fungsinya untuk meningkatkan transparansi dan saling percaya antarnegara dalam sistem internasional, Buku Putih Pertahanan dituntut untuk memberikan pemahaman yang jelas mengenai pandangan strategis negara dan bagaimana kekuatan pertahanan yang dimiliki negara dapat atau telah digunakan untuk mengatasi permasalahan strategis yang dihadapi negara. Kajian ini mencoba mendeskripsikan perkembangan peninjauan lingkungan strategis Indonesia dalam Buku Putih Pertahanan Indonesia (BPPI) 1995 dan 2015. Kajian ini menggunakan pendekatan geopolitik untuk menelaah BPPI. Dalam kajian ini, penulis berpendapat bahwa BPPI 1995 dan 2015 memiliki suatu kesamaan, yaitu adanya pandangan yang cenderung menitikberatkan pada ancaman keamanan internal.

Kata kunci: *Buku Putih Pertahanan Indonesia, membangun saling percaya; lingkungan strategis; geopolitik*

Pendahuluan

Buku Putih Pertahanan merupakan dokumen kebijakan yang diterbitkan oleh negara-negara sebagai praktik umum dalam sistem internasional. Penerbitan Buku Putih Pertahanan menjadi bagian dari diplomasi pertahanan untuk menciptakan transparansi dan saling percaya (*Confidence Building Measures/CBMs*). Transparansi pada sektor pertahanan negara merupakan hal yang penting, karena dalam sistem internasional, peningkatan keamanan suatu negara melalui pembangunan kapabilitas militer dapat mengurangi keamanan negara lain (Jervis 2009). Kondisi ini disebut sebagai dilema keamanan yang terjadi karena negara lain tidak mengetahui tujuan atau intensi dari pembangunan kapabilitas militer negara lain (Jervis 2009). Buku Putih Pertahanan menjadi sebuah media antar pemerintah untuk meredam ketidakpastian tersebut.

Buku Putih Pertahanan juga memiliki fungsi pada level nasional. Dokumen tersebut berfungsi sebagai panduan dalam penyelenggaraan pertahanan negara, serta pedoman perencanaan dan pembangunan kapabilitas pertahanan (Lowry 1996). Buku Putih Pertahanan memberikan informasi mengenai visi pemerintah dalam sektor pertahanan dan bertujuan untuk merefleksikan peran kekuatan pertahanan dalam mencapai tujuan nasional suatu negara. Kebijakan dalam Buku Putih Pertahanan mencakup analisis lingkungan keamanan negara secara nasional maupun internasional, peninjauan faktor-faktor ancaman tradisional maupun non-tradisional, prioritas sektor pertahanan, dan penjelasan mengenai implementasi kebijakan pertahanan untuk mengatasi tantangan keamanan yang dihadapi.

Indonesia pertama kali menerbitkan dokumen setingkat Buku Putih Pertahanan pada tahun 1995. Dokumen yang berjudul *the Policy of the State Defense of the Republic of Indonesia 1995* tersebut diterbitkan oleh Departemen Pertahanan dan Keamanan (Dephankam). Dokumen tersebut diterbitkan satu tahun setelah mekanisme organisasi regional di kawasan Asia Tenggara yaitu *ASEAN Regional Forum* (ARF) terbentuk pada tahun 1994. Kerja sama ARF dibangun sebagai kerja sama pertahanan untuk merespon perubahan lingkungan keamanan global dan regional pasca berakhirnya Perang Dingin yang dinilai menimbulkan ketidakpastian di Asia Pasifik. ARF merupakan forum dialog multilateral yang melibatkan negara-negara mitra dialog ASEAN seperti Amerika Serikat (AS), Rusia, Tiongkok, Korea Selatan dan Jepang. Salah satu agenda dari ARF adalah CBM

antar negara ASEAN dan negara anggota ARF lain. Agenda CBM yang diatur dalam ARF meliputi transparansi melalui dialog tentang persepsi keamanan dan posisi kebijakan pertahanan dari masing-masing negara, penerbitan kebijakan pertahanan dalam bentuk Buku Putih Pertahanan atau dokumen setingkat, dan berbagai kerja sama pertahanan lainnya.

Posisi Indonesia dalam memandang perkembangan lingkungan strategis global, regional, dan nasional menjadi penting untuk dinyatakan dalam Buku Putih Pertahanan. Potensi kekuatan Indonesia dan kebutuhan untuk membangun kekuatan pertahanan yang besar dapat menyebabkan adanya mispersepsi dari negara lain bila tidak diikuti dengan transparansi pada tingkat internasional melalui Buku Putih Pertahanan Indonesia (BPPI). Laksmana (2011) menyatakan bahwa sebagai negara terbesar di kawasan Asia Tenggara, Indonesia memiliki sumber-sumber kekuatan material (ekonomi, sumber daya alam, jumlah populasi dan posisi geografis) untuk meningkatkan kekuatannya di kawasan. Selain itu, luasnya wilayah yang menjadi tanggung jawab Indonesia menunjukkan kebutuhan untuk membangun kekuatan pertahanan yang kredibel demi mempertahankan kedaulatan dan integritas teritori Indonesia.

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan perkembangan posisi Indonesia dalam memandang lingkungan eksternal berdasarkan Buku Putih Pertahanannya. Buku Putih Pertahanan yang digunakan dalam penelitian ini adalah BPPI 1995 sebagai BPPI pertama, dan BPPI 2015 sebagai BPPI terakhir yang pernah diterbitkan oleh pemerintah Indonesia. Tinjauan lingkungan strategis dalam BPPI 1995 dan 2015 dianalisis dengan menggunakan pendekatan geopolitik, yaitu perhatian kepada hubungan spasial atau pola geografis dan sejarah dalam politik negara (Sloan dan Gray 1999). Posisi geografis suatu negara memberikan peluang untuk memanfaatkan sumber daya yang berada di dalamnya, sehingga dapat memengaruhi tujuan politik negara (Sloan dan Gray 1999). Harold dan Sprout (1964) menyatakan bahwa negara-negara yang menggunakan konfigurasi geografis dalam tujuan politiknya akan selalu memerhatikan lingkungannya untuk mengantisipasi ancaman eksternal terhadap kedaulatannya. Lingkungan eksternal mencakup seluruh fenomena yang terjadi di luar lingkungan negara, yang berkaitan dengan aktivitas dan status dari negara tersebut (Harold dan Sprout 1964)

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang menggunakan metode analisis dokumen. Penelitian kualitatif digunakan untuk mendapatkan pemahaman mendalam mengenai kasus yang diteliti. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kajian dokumen dengan menggunakan BPPI 1995 dan BPPI 2015 sebagai data utama. Untuk mendapatkan pemahaman mengenai perkembangan BPPI, penelitian ini juga mengumpulkan data-data sekunder, yaitu buku, jurnal akademik, artikel, berita, dan laporan-laporan yang sesuai dengan penelitian. Pembahasan BPPI dalam penelitian ini dibagi ke dalam dua bagian utama sesuai dengan periodisasi BPPI, yaitu BPPI 1995 dan BPPI 2015. Dengan penelitian ini, penulis berpendapat bahwa peninjauan lingkungan strategis Indonesia semenjak tahun 1995 sampai dengan tahun 2015 memiliki kesamaan, yaitu cenderung lebih berorientasi ke dalam (*inward looking*) daripada ke luar (*outward looking*).

Analisis Lingkungan Strategis dalam Buku Putih Pertahanan Indonesia 1995

Pada perkembangan lingkungan strategis global, posisi Indonesia dalam BPPI 1995 menyoroti perubahan pada hubungan internasional pasca berakhirnya Perang Dingin yang memengaruhi stabilitas nasional. BPPI 1995 menilai bahwa berakhirnya Perang Dingin mendorong negara-negara di dunia untuk lebih mengedepankan kepentingan ekonomi daripada kepentingan ideologi. Selain itu, Perang Dingin juga menimbulkan adanya isu-isu baru dalam hubungan internasional, yaitu isu demokratisasi, hak asasi manusia (HAM), dan lingkungan hidup. Dalam BPPI 1995, ketiga isu tersebut dinilai dapat mengganggu hubungan antar negara-negara di dunia. Berakhirnya Perang Dingin membawa gelombang demokratisasi di berbagai negara di dunia. Samego (1998) menyatakan Indonesia menjadi salah satu negara yang banyak mendapat tekanan dari negara-negara Barat karena pelanggaran HAM, terutama pasca insiden Santa Cruz di Timor-Timur pada November 1991.

Selain memunculkan isu baru, berakhirnya Perang Dingin juga tidak serta merta membawa perdamaian dan stabilitas dunia. BPPI 1995 menilai bahwa masih terdapat negara-negara yang meningkatkan kapabilitas militernya untuk melakukan penyeimbangan kekuatan. Selain itu, Perang Dingin juga menimbulkan adanya konflik-konflik

baru, seperti yang terjadi di kawasan Eropa Timur pasca runtuhnya Uni Soviet. Perkembangan tersebut dianggap dapat mengganggu hubungan antar negara serta mengganggu tatanan dan keamanan domestik. Gangguan keamanan internal juga menjadi semakin kompleks akibat adanya interaksi global, perkembangan media massa, dan teknologi komunikasi.

Posisi dalam memandang perubahan lanskap global pasca berakhirnya Perang Dingin mencerminkan pemikiran strategis Indonesia yang melihat adanya dampak perkembangan lingkungan eksternal terhadap ketidakstabilan lingkungan internal. Sebastian (2006) berpendapat bahwa pada masa Orde Baru, konsep pertahanan dan keamanan yang berkembang di Indonesia mengedepankan stabilitas nasional, karena kondisi tidak stabil dapat meningkatkan kerentanan Indonesia terhadap intervensi asing. Hal tersebut juga tercermin dalam BPPI 1995 yang menjelaskan bahwa Indonesia menerapkan prinsip *active-defensive* dalam konteks pertahanan dan *active-preventive* dalam keamanan domestik. Menurut Laksmana (2011), prinsip tersebut mendorong kekuatan pertahanan Indonesia untuk mengadopsi postur ofensif dalam menghadapi ancaman internal dan defensif dalam menghadapi ancaman eksternal.

BPPI 1995 nampak memberikan perhatian yang lebih besar kepada isu dalam negeri yang dapat menjadi permasalahan keamanan domestik. Permasalahan tersebut adalah permasalahan sosial dan industrial, karena kondisi demografi Indonesia yang multietnik dan distribusi ekonomi yang tidak seimbang. Selain itu, BPPI 1995 juga menyoroti praktik demokrasi di Indonesia yang dinyatakan masih memerlukan waktu untuk berkembang. BPPI 1995 juga menyatakan bahwa ABRI selalu memberi perhatian kepada perkembangan politik, ekonomi dan sosial budaya di Indonesia, yang kemudian akan memengaruhi kondisi keamanan dan kesejahteraan nasional.

Cara pandang tersebut juga terbentuk karena adanya keterlibatan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dalam kehidupan sosial politik di Indonesia, yang juga disebut sebagai *dwifungsi* ABRI. *Dwifungsi* ABRI pada masa Orde Baru juga menciptakan kecenderungan identifikasi ancaman internal (*inward looking*) terhadap keberlangsungan rezim dan *status quo* politik (Sebastian 2006; Crouch 1986; Said 2006; Lowry 1996). Pengalaman Indonesia da-

lam mengalami perpecahan internal dan struktur negara yang masih lemah juga berdampak pada persepsi aktor-aktor keamanan di Indonesia yang cenderung melihat ke dalam. Oleh karena itu, aktor-aktor keamanan menjadi sangat sensitif terhadap potensi-potensi permasalahan bagi keamanan nasional.

Dalam memandang perkembangan lingkungan regional, BPPI 1995 memberikan prioritas pada negara-negara yang tergabung ke dalam ASEAN. BPPI 1995 menilai bahwa ASEAN telah berhasil menjaga stabilitas regional dengan menerapkan konsep ketahanan regional berdasarkan ketahanan nasional. BPPI 1995 sudah mendorong terjalannya kerja sama pertahanan dan keamanan dengan negara-negara anggota ASEAN untuk menciptakan CBM. Indonesia dinyatakan sudah menjalin kerja sama untuk menyelesaikan permasalahan perbatasan dan ketenagakerjaan dengan Malaysia, serta manajemen selat Malaka dan Selat Singapura dengan Singapura. Dokumen ini juga menyatakan bahwa Thailand memiliki posisi sebagai sebagai teman baik Indonesia dalam kerja sama keamanan, dan bahwa Indonesia akan meningkatkan kerja sama dengan Brunei di bidang ketenagakerjaan dan pertukaran budaya. Lebih lanjut, BPPI 1995 menyoroti satu per satu perkembangan yang terjadi pada negara-negara anggota ASEAN. Selanjutnya, kondisi politik internal di Filipina yang semakin membaik dan diikuti dengan pembangunan ekonomi juga didorong oleh semangat ASEAN.

Saat dokumen tersebut diterbitkan pada tahun 1995, Kamboja, Laos, Vietnam dan Myanmar belum menjadi negara anggota ASEAN. Akan tetapi, BPPI 1995 menyoroti perkembangan permasalahan internal di negara-negara tersebut. BPPI 1995 menyatakan bahwa keanggotaan Vietnam dan Laos di ASEAN akan memberikan warna baru. Akan tetapi, BPPI 1995 tidak memuat penjelasan mengenai posisi Indonesia terhadap keanggotaan Myanmar di ASEAN, karena perkembangan politik di Myanmar pada saat itu sedang menjadi isu yang sensitif. Menurut Samego (1998), masyarakat internasional mengisolasi Myanmar karena pemerintah *State Law and Order Restoration* (SLOR) membatalkan hasil pemilihan umum yang dimenangkan oposisi Aung San Suu Kyi pada tahun 1990. Selain itu, negara-negara Barat juga menolak keanggotaan Myanmar di ASEAN.

Perkembangan Kawasan Asia Pasifik juga menjadi pertimbangan dalam BPPI 1995. Beberapa negara yang menjadi fokus pada BPPI 1995 adalah Jepang yang dinilai memiliki potensi ekonomi yang besar dan dapat memberikan bantuan untuk pembangunan negara-negara berkembang seperti Indonesia. Selain itu, BPPI 1995 juga sudah menyampaikan perhatian kepada klaim Tiongkok di Laut Tiongkok Selatan (LTS) dan konflik di Semenanjung Korea antara Korea Selatan dan Korea Utara, yang dapat menimbulkan potensi konflik dan mengganggu stabilitas regional. Sementara dalam menilai India, BPPI 1995 menyatakan bahwa negara tersebut memberikan fokus terhadap penyelesaian permasalahan keamanan internal dan pembangunan ekonomi daripada peningkatan kapabilitas militernya. BPPI 1995 juga memerhatikan perkembangan yang terjadi di Australia, Selandia Baru, dan Papua Nugini. Australia dan Indonesia telah menyelesaikan isu di Celah Timor dan dinilai menjadi awal yang baik untuk membangun kerja sama politik, ekonomi, dan pertahanan. Kerja sama pertahanan antara Indonesia dan Selandia Baru, serta kerja sama dengan Papua Nugini dan ASEAN juga dinilai akan menjadi semakin dekat.

BPPI 1995 juga menyoroti perkembangan negara-negara besar pasca berakhirnya Perang Dingin. Amerika Serikat (AS) dinyatakan memiliki kepentingan yang besar di kawasan Asia Pasifik. AS dinilai akan menjadikan isu demokratisasi, HAM dan lingkungan hidup sebagai agenda nasional dan instrumen kebijakan luar negerinya. BPPI 1995 juga melihat bahwa runtuhnya Uni Soviet menyebabkan adanya instabilitas keamanan domestik di Eropa Timur yang berdampak kepada penurunan bantuan ekonomi dari AS dan negara Barat untuk Indonesia. Perubahan arah kebijakan luar negeri AS, serta perkembangan kondisi keamanan di Eropa Timur dinilai dapat memengaruhi stabilitas di kawasan Asia Pasifik. Dokumen terbitan tahun 1995 tersebut juga menyoroti kerja sama yang dijalin Indonesia dalam menghadapi permasalahan Timor Timur dan konflik yang terjadi di negara-negara kawasan lain. Kerja sama Indonesia dan Portugal diharapkan dapat mempercepat perubahan pemikiran dalam menyelesaikan isu Timor Timur. Selain itu, Timur Tengah juga dinilai sebagai arena konflik internasional yang menyebabkan negara-negara di kawasan tersebut menjadi pasar bagi produsen peralatan militer.

Meskipun telah melakukan peninjauan lingkungan strategis, BPPI

1995 tidak memberikan pemahaman mengenai permasalahan strategis yang dihadapi Indonesia. Pada bagian perkiraan ancaman, dinyatakan bahwa Indonesia tidak pernah menganggap negara lain sebagai musuh ataupun musuh potensial. Sementara, ancaman dan tantangan terhadap kedaulatan Indonesia juga hadir sebagai konsekuensi dari posisi geografisnya yang terbuka dan banyaknya jalur yang dapat dilalui. Namun, BPPI 1995 tidak memaparkan ancaman dan tantangan tersebut dan tidak menyatakan masalah perompakan di Selat Malaka yang meningkat semenjak tahun 1989 (Johnson dan Valencia 2005). Selat Malaka telah dinyatakan sebagai perairan paling berbahaya di dunia. Menurut Johnson dan Valencia (2005), fitur Selat Malaka yang sempit memperlambat pergerakan kapal dan menjadikannya target perompakan. Selain itu, Samego (1998) menyatakan bahwa *International Maritime Bureau* (IMB) melansir laporan yang menunjukkan bahwa sekitar tiga perempat perompakan di dunia terjadi di wilayah perairan Asia Tenggara.

Analisis Lingkungan Strategis dalam Buku Putih Pertahanan Indonesia 2015

Pada tahun 2015, Kementerian Pertahanan Republik Indonesia kembali menerbitkan BPPI. Terdapat berbagai perkembangan dalam BPPI 2015 apabila dibandingkan dengan BPPI 1995. BPPI 2015 merupakan BPPI pertama yang menggambarkan posisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan dan negara maritim. Sebelumnya, Indonesia hanya disebutkan sebagai negara kepulauan terbesar di dunia. Hal tersebut sejalan dengan visi pemerintahan Joko Widodo dan kepentingan Indonesia untuk menjadi Poros Maritim Dunia (PMD). Pemerintahan Joko Widodo juga memiliki visi untuk memperkuat jati diri Indonesia sebagai negara maritim yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional. Maka dari itu, dalam BPPI 1995 kekuatan pertahanan Indonesia dinyatakan akan diarahkan untuk mendukung kebijakan PMD.

BPPI 2015 sudah tidak lagi menggambarkan posisi Indonesia dalam melihat perkembangan negara-negara di kawasan Asia Tenggara maupun di kawasan lain secara satu demi satu. Dokumen tersebut menjelaskan secara umum mengenai perkembangan di kawasan Asia Pasifik yang dinilai memiliki peluang dan tantangan sangat kompleks, serta beresiko menimbulkan konflik antarnegara. Kawasan

ini dinilai tengah menjadi perhatian dunia karena beberapa negara di kawasan Asia Pasifik memiliki potensi yang besar, baik pada sektor ekonomi, teknologi militer dan sumber daya manusia. Selain itu, isu keamanan non tradisional di kawasan Asia Pasifik juga semakin meningkat, seperti penyelundupan narkoba, penyelundupan manusia, dan perompakan di laut.

Pemikiran keamanan tradisional juga nampak mewarnai BPPI 2015 dalam menganalisis perkembangan lingkungan strategis di kawasan Asia Pasifik. Hal tersebut nampak dari pembahasan mengenai peningkatan kekuatan militer Tiongkok yang dinilai aktif dan masif, sehingga menimbulkan berbagai macam spekulasi dan respon dari negara-negara lain. BPPI 2015 juga menyoroti kebijakan luar negeri AS di Asia Pasifik, yang disebut sebagai “US Rebalancing Strategy.” Selain interaksi antara kedua negara besar tersebut, BPPI 2015 juga memerhatikan modernisasi kekuatan militer beberapa negara di Asia Pasifik. Peningkatan kapabilitas militer beberapa negara dinilai sebagai upaya untuk menyetarakan kekuatan dengan negara aliansi, serta mengantisipasi terjadinya miscalculation dan misperception akibat kondisi lingkungan strategis yang tidak pasti. Modernisasi militer ini juga mencakup pengembangan strategi serangan siber, yang dihasilkan oleh kemajuan teknologi. Kondisi tersebut dikaitkan dengan potensi konflik di LTS dan di Laut Tiongkok Timur (LTT), yang melibatkan Tiongkok dan Jepang. Dalam memandang konflik LTS, BPPI 2015 menilai bahwa isu tersebut sangat berpotensi untuk menjadi konflik terbuka, namun komitmen negara-negara ASEAN untuk menyelesaikan konflik secara damai tidak akan memberikan peluang bagi risiko tersebut untuk terjadi.

BPPI 2015 kemudian memberikan pemahaman mengenai isu-isu perbatasan dan konflik antarnegara yang juga masih dialami oleh Indonesia. Isu perbatasan berkaitan dengan 92 pulau kecil terluar di Indonesia, yang dua belas di antaranya menjadi prioritas karena memiliki potensi pelanggaran tinggi. Konflik intra dan antarnegara yang menjadi perhatian dalam BPPI 2015 adalah konflik di Afrika Utara, Afrika Tengah, Israel-Palestina, Irak, Suriah, Afghanistan, Asia Tenggara, Asia Selatan, Asia Timur dan Eropa. Terkait dengan isu perbatasan, BPPI 2015 menyatakan bahwa pelanggaran kedaulatan di wilayah udara dan laut akan menimbulkan ketegangan yang dapat mengarah kepada konflik. Pelanggaran kedaulatan di laut dan udara juga terkait dengan isu-isu kejahatan lintas negara, seperti

perdagangan gelap narkoba dan penyelundupan senjata. Lebih lanjut, isu kejahatan lintas negara yang dinilai serius dan telah menjadi ancaman bersama adalah kejahatan narkoba yang berkaitan dengan sumber pendanaan kelompok terorisme dan separatisme.

Meskipun sudah menyebutkan isu pelanggaran perbatasan di laut dan udara, BPPI 2015 tidak menyajikan pembahasan secara komprehensif mengenai perkembangan isu keamanan di wilayah perairan Indonesia. Prasetyono (2005) menyatakan bahwa Indonesia memiliki wilayah perairan yang terbuka dan rawan untuk dieksploitasi oleh aktor-aktor kejahatan transnasional. Selain itu, Indonesia memiliki tiga Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) dan wilayah-wilayah yang berhimpitan dengan *choke points*, dimana potensi terjadinya benturan antara *freedom of navigation* dan isu kedaulatan cukup penting (Prasetyono 2005). ALKI merupakan jalur penting baik bagi perdagangan internasional (*Sea Lane of Communications/SLOC*) maupun sebagai jalur transportasi internasional (*Sea Lane of Transportation/SLOT*). Rustam (2016) menyatakan bahwa 40 persen perdagangan internasional melalui wilayah ALKI. Negara-negara besar di kawasan Asia seperti Tiongkok, Jepang dan Korea Selatan bergantung kepada ALKI untuk pasokan energi dari Timur Tengah dan Afrika, serta sebagai jalur transportasi barang-barang produksinya ke kawasan Asia Selatan, Eropa dan kawasan lain (Storey 2009).

Selain ALKI, Indonesia juga memiliki empat corong strategis (*choke points*). Keempat *choke points* tersebut adalah Selat Malaka, Selat Sunda, Selat Lombok, dan Selat Makassar. *Choke points* merupakan kanal sempit yang digunakan sebagai jalur perdagangan energi dunia. Pada beberapa *choke points* ada pemberlakuan syarat ukuran kapal. *Choke points* merupakan wilayah perairan yang sangat penting bagi keamanan energi global karena tingginya volume minyak bumi dan sumber-sumber energi lain yang ditransportasikan melalui kanal tersebut. Apabila terjadi gangguan ataupun penutupan *choke points*, perdagangan minyak dunia dapat terganggu. Bagi negara-negara besar seperti AS, Jepang, India dan Tiongkok, ALKI dan *choke points* di Indonesia memiliki nilai strategis, karena menghubungkan Timur Laut Asia dan Pasifik Barat dengan Laut India (Storey 2009).

Penjelasan mengenai ALKI dan *choke points* di Indonesia menjadi penting untuk disebutkan dalam BPPI 2015 yang menyatakan arah pembangunan kekuatan pertahanan Indonesia menjadi kekuatan pertahanan maritim. Hal ini dikarenakan pengolahan sumber daya pertahanan yang difokuskan pada wilayah maritime dan pertahanan maritim juga diwujudkan dengan kemampuan untuk mempertahankan kedaulatan di laut dan perlindungan terhadap jalur perdagangan (Sumida 1999). Hal tersebut juga sesuai dengan salah satu tujuan PMD yaitu untuk menciptakan TNI AL dan TNI AU yang kuat untuk melindungi aset-aset maritim dan jalur-jalur perdagangan Indonesia (Goh et al. 2015). ALKI dan *choke points* di Indonesia merupakan salah satu identitas Indonesia sebagai sebuah negara kepulauan.

Tidak disebutnya ALKI dalam BPPI 2015 menunjukkan belum adanya kesadaran terhadap arti pentingnya ALKI dan *choke points* sebagai salah satu wilayah pertahanan di Indonesia. ALKI merupakan jalur internasional yang memiliki nilai strategis bagi Indonesia maupun bagi negara lain. Seluruh jenis kapal dan pesawat, yang mencakup kapal perang, memiliki hak lintas damai ketika melintasi ALKI Indonesia (Forbes 2014). Indonesia memiliki hak untuk mencabut hak lintas damai tersebut dalam rangka menjaga keamanan negara. Pelanggaran yang dilakukan oleh kapal-kapal perang dari negara lain juga seringkali terjadi di wilayah perairan ALKI dan ruang udara di atasnya. Lebih lanjut, meningkatnya kekuatan AS dan Tiongkok di kawasan Asia Pasifik membutuhkan adanya pertahanan maritim Indonesia yang kuat untuk mengamankan wilayah ALKI dan *choke points*. Hal ini dikarenakan kedua negara tersebut turut menggunakan perairan tersebut sebagai jalur transportasi bagi kapal induk dan kapal perangnya. Pemerintah memang sudah memiliki Badan Keamanan Laut (Bakamla) serta kementerian dan lembaga terkait yang memiliki tanggung jawab untuk melakukan penegakan hukum di laut. Akan tetapi, kementerian dan lembaga tersebut tidak memiliki kapasitas dan kapabilitas untuk melakukan upaya pertahanan layaknya TNI AL apabila terjadi pelanggaran. Tidak disebutkannya ALKI dan *choke points* dalam BPPI 2015 merupakan bentuk pengabaian terhadap pentingnya ALKI dalam konsep pertahanan Indonesia.

Dalam BPPI 2015 terdapat konsep baru yang dimunculkan, yaitu perang proksi atau *proxy war*. Perang proksi dinyatakan dalam

BPPI 2015 sebagai sebuah bentuk konflik kontemporer. Konsep tersebut didefinisikan sebagai upaya untuk menguasai suatu negara dengan menggunakan senjata asimetris, seperti propaganda di media sosial. Konsep perang proksi tersebut diikuti dengan munculnya konsep *divide et impera* atau memecah belah dari dalam negeri untuk menghancurkan suatu negara dari dalam. Terdapat beragam isu yang diangkat untuk menghancurkan suatu negara. Isu-isu tersebut meliputi konflik-konflik yang memicu gerakan separatis dan konflik sosial yang dilatarbelakangi dinamika sosial, budaya, primordialisme, suku, ras, dan agama. Fenomena *Arab Spring* yang terjadi di Mesir, Irak, Afghanistan, Libya dan Suriah dinilai memiliki pola-pola *divide et impera*.

Cara pandang mengenai perang proksi mencerminkan masih adanya fokus pemerintah pada isu-isu sosial dalam negeri yang dapat mengancam stabilitas nasional. Isu-isu yang diangkat pada perang proksi dalam BPPI 2015 juga memiliki kesamaan dengan isu-isu yang menjadi sorotan pada BPPI 1995, yaitu keterkaitan dengan kemajuan teknologi, konflik sosial, dan konflik komunal. Beberapa kalangan juga menilai bahwa narasi perang proksi menunjukkan masih kentalnya doktrin pertahanan dan keamanan yang berorientasi ke dalam, terutama doktrin yang berorientasi pada pertahanan darat. Laksmana (2011) juga menyatakan bahwa cara pandang yang berorientasi ke dalam oleh aktor keamanan di Indonesia tidak akan pernah hilang, sehingga berimplikasi kepada pembangunan kekuatan pertahanan yang bertumpu kepada kekuatan teritorial.

Meskipun BPPI 2015 masih memiliki orientasi pemikiran ke dalam, analisis mengenai isu-isu keamanan non-tradisional sudah semakin berkembang. Perkembangan jaringan terorisme internasional semakin meningkat dan memunculkan teroris perorangan yang tidak terafiliasi dengan jaringan teroris (*home-grown terrorist*). BPPI 2015 juga menyoroti perkembangan senjata pemusnah masal yang bukan berupa senjata nuklir, tetapi mencakup senjata kimia, biologi, radiologi, nuklir, dan bahan peledak. BPPI 2015 juga memberi perhatian pada isu spionase yang didefinisikan sebagai upaya mengumpulkan informasi dan dokumen strategis oleh suatu negara terhadap negara lain. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK) menjadi sebuah perkembangan yang dinilai berpengaruh terhadap perkembangan bentuk dan pola peperangan di masa mendatang. Perkembangan IPTEK turut menciptakan kemajuan teknologi persenjataan

berakurasi tinggi dan teknologi robot, serta peperangan berbasis jaringan di ruang siber. BPPI 2015 juga menunjukkan adanya perhatian pada isu keamanan manusia seperti isu perubahan iklim, bencana alam, keamanan pangan, air dan energi, serta epidemi.

Ancaman digolongkan ke dalam tiga jenis, yaitu ancaman militer bersenjata atau tidak bersenjata, ancaman non militer, dan ancaman hibrida yang dapat hadir baik dari dalam maupun dari luar negeri. Prediksi ancaman terhadap Indonesia pada kurun waktu lima tahun ke depan dikategorikan ke dalam ancaman nyata dan ancaman belum nyata. Ancaman belum nyata merupakan ancaman yang kemungkinan terjadinya kecil berupa konflik terbuka atau perang konvensional dengan negara lain. Sementara ancaman nyata merupakan ancaman yang sedang dihadapi oleh Indonesia. Ancaman jenis ini hadir dalam bentuk terorisme dan radikalisme, separatisme dan pemberontakan bersenjata, bencana alam, pelanggaran wilayah perbatasan, perompakan dan pencurian kekayaan alam, wabah penyakit, serangan siber dan spionase, serta peredaran dan penyalahgunaan narkoba. Ancaman hibrida merupakan penggolongan ancaman yang baru muncul pada BPPI 2015, yaitu ancaman yang bersifat campuran antara ancaman militer dan nonmiliter.

Berbeda dari BPPI 1995, BPPI 2015 memisahkan penjabaran mengenai analisis lingkungan strategis dan proyeksi kerja sama pertahanan yang dijalin oleh Indonesia dengan negara lain. Terdapat perkembangan kerja sama pertahanan yang dijalin untuk membangun saling percaya, dan mencari solusi damai bagi penanganan isu-isu keamanan. Kerja sama pertahanan yang dibangun oleh Indonesia dengan negara-negara di ASEAN meliputi kerja sama dengan Singapura, Malaysia, Filipina, Thailand dan Brunei. Sementara untuk negara-negara di kawasan Asia Pasifik, kerja sama bilateral Australia dan Indonesia dinyatakan menjadi sangat penting secara geopolitik dalam menjaga stabilitas dan perdamaian di kawasan. BPPI 2015 juga menyatakan Tiongkok sebagai mitra strategis dalam konteks kepentingan nasional untuk membangun kekuatan pertahanan dan isu-isu keamanan bersama. Di kawasan Asia Pasifik, kerja sama pertahanan yang disebutkan dalam BPPI 2015 mencakup kerja sama antara Indonesia-India, kerja sama Indonesia-Korea Selatan, dan kerja sama Indonesia-Jepang. Sementara untuk negara-negara di luar kawasan Asia Pasifik, kerja sama pertahanan yang dijalin oleh Indonesia telah mengalami perkembangan dan meliputi kerja sama

dengan AS, Inggris, Perancis, Jerman, Rusia, Spanyol dan Afrika. Lebih lanjut, kerja sama multilateral yang dijelaskan dalam BPPI fokus kepada kerja sama dengan ASEAN, ARF, *ASEAN Defense Ministerial Meeting* (ADMM), dan ADMM Plus.¹

Simpulan

Sebagai sebuah dokumen kebijakan dan pedoman dalam membangun kapabilitas pertahanan, analisis lingkungan strategis pada BPPI 1995 dan 2015 sudah mengalami banyak perkembangan. Isu-isu keamanan yang diangkat pada BPPI 2015 menjadi semakin beragam baik dalam perspektif keamanan tradisional maupun non tradisional. BPPI 1995 nampak hanya menyoroti perkembangan negara-negara besar di kawasan Asia Pasifik dan belum menyebutkan permasalahan keamanan non tradisional seperti perompak di laut Indonesia. Sementara, pada BPPI 2015 isu-isu keamanan yang dibahas sudah semakin berkembang meliputi isu terorisme, isu kejahatan transnasional, spionase, dan isu-isu keamanan manusia. Selain itu, negara-negara yang juga menjadi perhatian dalam BPPI 2015 semakin meluas dengan turut mempertimbangan Irak, Mesir, Suriah, Afghanistan dan Libya.

Meskipun sudah mengalami perkembangan, cara pandang dalam BPPI 1995 dan 2015 masih memiliki kesamaan. Hal tersebut tercermin dalam memandang permasalahan dalam negeri yang cenderung dipersepsikan sebagai ancaman terhadap kedaulatan Indonesia. Selain itu, kedua BPPI tersebut juga belum memberikan perhatian yang besar kepada permasalahan-permasalahan keamanan yang terdapat di wilayah laut dan udara Indonesia. BPPI 2015 sudah menyatakan akan membangun kekuatan pertahanan Indonesia menjadi kekuatan pertahanan maritim untuk mendukung kebijakan PMD pemerintah. Akan tetapi, BPPI 2015 belum memberikan pemahaman secara komprehensif mengenai posisi Indonesia dalam memandang isu-isu keamanan di wilayah perairan dan perbatasannya. BPPI 1995 dan BPPI 2015 menunjukkan masih adanya cara pandang yang berorientasi ke dalam (*inward looking*) pada kebijakan pertahanan

1 ADMM merupakan pertemuan antar Menteri Pertahanan negara-negara anggota ASEAN. Sementara, ADMM Plus merupakan forum dialog antara Menteri Pertahanan negara-negara anggota ASEAN dengan Menteri Pertahanan negara lain yang bukan anggota ASEAN.

Indonesia. Untuk mewujudkan PMD, permasalahan strategis yang dihadapi oleh Indonesia di wilayah laut dan udaranya penting untuk dinyatakan dalam BPPI sebagai sebuah panduan penyelenggaraan pertahanan. Hal ini dikarenakan peninjauan tersebut dapat menjadi dasar dalam pembangunan kapabilitas pertahanan di Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

- Sloan, Geoffrey dan Colin S. Gray, 1999. "Why Geopolitics?" dalam Sloan, Geoffrey dan Colin S. Gray (eds), 1999. *Geopolitics: Geography and Strategy*. London: Frank Cass Publisher.
- Harold dan Margaret Sprout, 1964. "Geography and International Politics in an Era of Revolutionary Change," dalam Jackson, W. A. Douglas (ed), 1964. *Politics and Geographic Relationships*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Samego, Indria, *et.al.*, 1998. *Bila ABRI Menghendaki: Desakan Kuat Reformasi Atas Konsep Dwifungsi ABRI*. Bandung: Mizan.
- Sebastian, Leonard C. 2006. *Realpolitik Ideology: Indonesia's Use of Military Force*. Singapura: ISEAS Publications.
- Crouch, Harold, 1986. *Militer dan Politik di Indonesia* (trans. Th. Sumarthana). Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Said, Salim, 2006. *Legitimizing Military Rule: Indonesian Armed Forces Ideology, 1958-2000*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Lowry, Robert, 1996. *The Armed Forces of Indonesia*. New South Wales: Allen & Unwin Pty Ltd.
- Johnson, Derek dan Mark Valencia (ed), 2005. *Piracy in Southeast Asia: Status, Issues, and Responses*, Singapura: ISEAS Publications.
- Storey, Ian, 2009. "Maritime Security in Southeast Asia: Two Cheers for Regional Cooperation," dalam Singh, Daljit (ed), 2009.

Southeast Asian Affairs 2009. Singapura: ISEAS Publications.

Sumida, Jon, 1999. "Alfred Thayer Mahan, Geopolitician," dalam Sloan, Geoffrey dan Colin S. Gray (eds), 1999. *Geopolitics: Geography and Strategy*. London: Frank Cass Publisher.

Goh, Evelyn, *et.al.*, 2015. *A Strategy Towards Indonesia*. Australia: Australian National University.

Forbes, Vivian Louis (ed), 2014. *Indonesia Maritime Boundaries*. Heidelberg: Springer.

Prasetyono, Edy, 2005. "Reinterpretasi Sistem Pertahanan Nasional Indonesia." dalam Bandoro, Bantarto (ed), 2005. *Perspektif Baru Keamanan Nasional*. Jakarta: CSIS.

Jurnal Ilmiah

Laksmana, Evan. "Indonesia's Rising Regional and Global Profile: Does Size Really Matter?", *Contemporary Southeast Asia*, 33 (2), 2011: 157-182.

Rustam, Ismah. "Tantangan ALKI dalam Mewujudkan Cita-Cita sebagai Poros Maritim Dunia.", *Indonesian Perspective* 1 (1), 2016: 1-21.

Publikasi Pemerintah

Buku Putih Pertahanan Indonesia, 2015. Jakarta: Kementerian Pertahanan RI.

The Policy of the State Defence and Security of The Republic of Indonesia, 1995. Jakarta: Departemen Pertahanan dan Keamanan RI.

Artikel Online

- ASEAN Regional Forum, nd. "The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper" [online]. <http://aseanregionalforum.asean.org/files/library/Terms%20of%20Reference%20and%20Concept%20Papers/Concept%20Paper%20of%20ARF.pdf> [diakses 20 Oktober 2016].
- US Energy Information Administration, nd. "World Oil Transit Chokepoints" [online] http://www.connaissancedesenergies.org/sites/default/files/pdf-pt-vue/world_oil_transit_chokepoints.pdf [diakses 16 Mei 2017].
- Metro TV New, Eksa, Golda, "Pesawat Amerika & Australia Berseliweran di Atas Perairan Indonesia" [online] <http://news.metrotvnews.com/peristiwa/akWwdmdk-pesawat-amerika-australia-berseliweran-di-atas-perairan-indonesia> [diakses 20 Juni 2017].

