

TERAKREDITASI NO 2/E/KPT/2015

**JURNAL HUBUNGAN
INTERNASIONAL | VOL. 7 | NO. 1 |
APRIL - SEPTEMBER 2018
P-ISSN 1829-5088
E-ISSN 2503-3883**

JURNAL

HUBUNGAN INTER NASIONAL



JURNAL HUBUNGAN INTERNASIONAL

adalah jurnal ilmiah berkala yang diterbitkan oleh Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Terbit dua kali setahun pada bulan April-September dan Oktober-Maret. Redaksi menerima naskah artikel hasil penelitian dan artikel gagasan dalam selingkung ilmu Hubungan Internasional. Panjang naskah 15 sampai 25 halaman kuarto (A4) dengan spasi 1,5. Naskah dilengkapi dengan biodata penulis.

Ketua Penyunting

Arie Kusuma Paksi

Dewan Penyunting

Ade Marup WS
Ali Maksum
Ali Muhammad
Faris Alfadhat
Masyithoh Annisa Ramadhani
Omi Ongge
Ratih Herningtyas
Sugito
Sugeng Riyanto
Takdir Ali Mukti

Staf Penyunting

Wilda Fatma Apsari

Kesekretariatan

Nurbiyanto

Alamat Redaksi

Gedung Ki Bagus Hadi Kusumo, E4 Lantai 1,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Kampus Terpadu Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Jalan Brawijaya, Tamantirto, Kasihan, Bantul, Yogyakarta.
Tel. 0274-387656
Email: jurnalHI@umy.ac.id
website: journal.umy.ac.id/index.php/jhi

Daftar isi

VOL. 7, NO. 1, APRIL - SEPTEMBER 2018

- 1 - 10 **Harmonisasi Sosial Masyarakat Perbatasan Indonesia - Malaysia**
Sri Suwartiningsih, David Samiyono, Daru Purnomo \\\ Fakultas Ilmu Sosial dan Komunikasi, Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga.
- 11 - 18 **Indonesia's Digital Diplomacy: Problems and Challenges**
Ludiro Madu \\\ International Relations Department, Universitas Pembangunan Nasional 'Veteran' Yogyakarta.
- 19 - 33 **Drug-free ASEAN 2025: Tantangan Indonesia dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Narkoba**
V.L. Sinta Herindrasti \\\ Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Kristen Indonesia.
- 34 - 47 **Analisis Hubungan Sipil-Militer terhadap Perubahan Kebijakan Pertahanan Jepang Tahun 2015**
Edta Muhammad F., Arfin Sudirman \\\ Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Padjajaran.
- 48 - 59 **Turkey's Foreign Policy Strategy Change in Syrian Crisis (2016-2017)**
Luerdi, Alfajri \\\ Department of International Relations, Universitas Abdurrab, Pekanbaru.
- 60 - 68 **The Dilemma of Human Security on Palm Oil Plantation in Indonesia**
Dwi Ardiyanti, Ahmad Anwar \\\ International Relations Department, Universitas Potensi Utama, Medan.
- 69 - 80 **Fronting the Return of Foreign Terrorist Fighters: the Rise and Fall of ASEAN Border Cooperation to Combat Non-Traditional Threats**
Muhammad Suryadi, Fauzia Gustarina Cempaka Timur \\\ Asymmetric Warfare Study Program, Universitas Pertahanan, Bogor.
- 81 - 94 **Rivalitas Saudi-Qatar dan Skenario Krisis Teluk**
Broto Wardoyo \\\ Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia.
- 95 - 106 **Kebijakan Isolasionisme Presiden Trump dan Masa Depan Pangkalan Militer AS di Jepang**
Anisa L. Umoro \\\ International and Advance Japanese Studies, Graduate School of Humanities and Social Sciences, University of Tsukuba, Jepang.
- 107 - 116 **Motives and Rivalry of Superpower Countries: the United States and China in Rohingya Humanitarian Crisis**
Achmad Ismail \\\ International Relations Department, Universitas Indonesia.

Isu-isu Keamanan dan Diplomasi dalam HI

Assalamualaikum wr. wb.

Pembaca JHI,

Pada edisi kali ini, JHI menerbitkan sepuluh naskah yang mendiskusikan beberapa isu dalam lingkup Hubungan Internasional – terutama yang menyangkut keamanan dan diplomasi – yang melibatkan berbagai aktor, baik tradisional dan non-tradisional. Artikel pertama, yang ditulis oleh Suwartiningsih dan kawan-kawan, mendiskusikan kehidupan harmonis antarkomunitas masyarakat yang hidup di wilayah perbatasan, yang muncul akibat masih menjaga kearifan lokal dan memegang teguh rasa kebersamaan karena masih memiliki hubungan kekerabatan. Kemudian, artikel kedua, yang ditulis oleh Madu, menjelaskan upaya yang dilakukan oleh Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia dalam mengoptimalkan sosial media sebagai alat untuk menjalankan digital diplomasi demi menyampaikan informasi-informasi terkait dengan program-program yang dijalankan oleh pemerintah. Penulis merekomendasikan bahwa Pemerintah perlu memikirkan strategi yang lebih sistematis mengenai penggunaan internet sebagai sarana diplomasi, apalagi pada saat ini terjadi peningkatan penggunaan media sosial untuk sarana interaktif antara masyarakat di berbagai negara.

Selanjutnya, artikel ketiga dan keempat yang disajikan oleh Herindrasti secara khusus menjelaskan apa saja tantangan dekriminalisasi yang menjadi program Pemerintah Indonesia dalam memerangi penyalahgunaan narkoba. Beberapa rekomendasi disampaikan oleh penulis, khususnya terkait kajian

evaluatif yang perlu dilakukan secara terus-menerus untuk melihat secara dalam apakah program dekriminalisasi sudah dijalankan dengan efektif. Artikel keempat juga mendiskusikan tentang Indonesia, akan tetapi, lebih fokus pada kajian keamanan manusia dan mengaitkannya dengan keberadaan perkebunan kelapa sawit yang berdampak pada masalah kesehatan, pangan dan lingkungan hidup – masalah-masalah yang berkaitan erat dengan kajian keamanan manusia.

Artikel kelima dan keenam fokus mendiskusikan isu tentang kebijakan dan militer. Artikel kelima berargumen bahwa perubahan kebijakan pertahanan Jepang pada tahun 2015 (di bawah kepemimpinan Shinzo Abe), tidak dipengaruhi oleh militer akan tetapi terjadi akibat dari pergeseran hubungan sipil-militer. Sementara itu, artikel keenam, yang ditulis oleh Umoro, menjelaskan tentang kemenangan Donald Trump dan kebijakan *American first* dalam pemerintahannya yang bisa berdampak pada komitmen Amerika terhadap keberadaan pangkalan militernya di Jepang. Namun, penulis berpendapat, bahwa pada akhirnya Pemerintah Amerika akan tetap mempertahankan keberadaan pangkalan militernya di Jepang atas pertimbangan kepentingan strategis.

Artikel ketujuh dan kedelapan fokus mendiskusikan bagaimana krisis menjadi peluang aktor-aktor tertentu untuk mencapai kepentingan politiknya. Misalnya, artikel kelima menjelaskan bagaimana krisis kemanusiaan di Rohingya menjadi ajang kompetisi Amerika dan China dalam mencapai kepentingan politik dan ekonomi. Sementara, artikel keenam

menjelaskan kepentingan kebijakan-kebijakan yang diputuskan oleh Pemerintah Turki dalam menjaga keamanan dan stabilitas dalam krisis yang terjadi di Suriah. Dalam artikel tersebut, penulis berargumen bahwa ada faktor domestik dan internasional yang mendorong Turki untuk merubah strategi politik, khususnya melalui kerja sama dengan Rusia demi mengakhiri konflik yang terjadi di Suriah.

Dua tulisan terakhir masing-masing menjelaskan tentang Krisis Teluk dan kerja sama negara-negara ASEAN dalam menaggulangi ancaman terorisme. Artikel kesembilan, yang ditulis oleh Wardoyo, fokus mendiskusikan Krisis Teluk yang melibatkan pertarungan politik regional, termasuk di dalamnya aliansi dengan jejaring lokal-transnasional, dan membuat krisis tersebut sulit ditangani. Salah satu rekomendasi penulis adalah perlunya pelibatan mediator agar krisis tidak berubah menjadi konflik terbuka. Artikel kesepuluh, menjelaskan bahwa kerja sama bilateral tidak terlalu efektif dalam mengatasi ancaman terorisme akibat dari longgarnya perbatasan di kawasan Asia Tenggara. Penulis berpendapat, ke depan, negara-negara anggota ASEAN dapat belajar dari kerja sama trilateral antara Indonesia, Malaysia, dan Filipina yang berhasil dalam menangkal ancaman terorisme.

Salam hangat,

Arie Kusuma Paksi

Pedoman Penulisan

1. Artikel yang ditulis untuk JHI meliputi hasil pemikiran dan hasil penelitian (diutamakan) dalam lingkup ilmu Hubungan Internasional. Naskah diketik dengan huruf Times New Roman, ukuran 12 pts, dicetak pada kertas A4 sepanjang 15 sampai 25 halaman. Kirim naskah anda ke <http://journal.umy.ac.id/index.php/jhi> dengan cara registrasi terlebih dahulu.
2. Nama penulis artikel dicantumkan tanpa gelar akademik dan ditempatkan di bawah judul artikel. Jika penulis terdiri dari empat orang atau lebih, yang dicantumkan di bawah judul artikel adalah nama penulis utama; nama penulis-penulis lainnya dicantumkan pada catatan kaki halaman pertama naskah. Bagi naskah yang ditulis oleh sebuah tim, penyunting hanya berhubungan dengan penulis utama atau penulis yang namanya tercantum pada urutan pertama. Penulis dianjurkan mencantumkan alamat email untuk memudahkan komunikasi.
3. Artikel ditulis dalam bahasa Indonesia atau Inggris dengan format esai, disertai judul pada masing-masing bagian artikel. Bagian pendahuluan disajikan tanpa judul bagian. Judul artikel dicetak dengan huruf besar di tengah-tengah, dengan poin 14. Peringkat judul bagian ditulis dengan jenis huruf yang berbeda (semua judul bagian dan sub-bagian dicetak tebal atau tebal dan miring) dan tidak menggunakan angka/nomor pada judul bagian;
Peringkat 1 (Huruf Besar Semua, Tebal, Rata Tepi Kiri)
Peringkat 2 (Huruf Besar Kecil, Tebal, Rata Tepi Kiri)
Peringkat 3 (Huruf Besar Kecil, Tebal-Miring, Rata Tepi Kiri)
4. Sistematika artikel hasil pemikiran adalah: judul,

nama penulis (tanpa gelar akademik); abstrak (maksimum 200 kata); kata kunci; pendahuluan (tanpa judul) yang berisi latar belakang dan tujuan atau ruang lingkup tulisan; bahasan utama (dapat dibagi ke dalam beberapa sub bagian); penutup atau kesimpulan; daftar rujukan (hanya memuat sumber-sumber yang dirujuk).

5. Sistematika artikel hasil penelitian adalah: judul; nama penulis (tanpa gelar akademik); abstrak (maksimum 200 kata ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris) yang berisi tujuan, metode dan hasil penelitian; kata kunci; pendahuluan (tanpa judul) yang berisi latar belakang, sedikit tinjauan pustaka dan tujuan penelitian; metode; hasil; pembahasan; kesimpulan; daftar rujukan (hanya memuat sumber-sumber yang dirujuk).
6. Sumber rujukan sedapat mungkin merupakan pustaka-pustaka terbitan 10 tahun terakhir. Rujukan yang diutamakan adalah sumber-sumber primer berupa laporan penelitian (termasuk skripsi, tesis, disertasi) atau artikel-artikel penelitian dalam jurnal dan/atau majalah ilmiah.
7. Perujukan dan pengutipan menggunakan teknik rujukan berkurung (nama, tahun). Pencantuman sumber pada kutipan langsung hendaknya disertai keterangan tentang nomor halaman tempat asal kutipan. Contoh: (Friedman, 2008: 85).
8. Daftar Rujukan disusun dengan tata cara seperti contoh berikut dan diurutkan secara alfabetis dan kronologis.

Buku

Kristol, Irving. 1983. *Reflection of a Neoconservative: Looking Back, Looking Ahead*. New York: Free Press.

Buku kumpulan artikel

Skinner, Kiron (ed). 2003. *Reagan: A Life in Letters*. New York. Free Press.

Artikel dalam buku kumpulan artikel:

Sutton, Frank. 2006. Nation-Building in US Foreign Relations. Dalam Francis Fukuyama (ed), *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: Jhon Hopkins University Press.

Artikel dalam jurnal atau majalah:

Skocpol, Theda. 1977. *Wallerstein's Capitalist World System and Historical Critique*. The American Journal of Sociology, March, Vol. 82, No.5.

Artikel dalam koran:

Hiarej, Erik. 2 Nopember, 2008. Terorisme dan Individualisasi Perang. *Kompas*, hlm.6.

Tulisan/berita dalam koran (tanpa nama pengarang):

Kompas. 14 November, 2008. *Korea Utara Semakin Mengisolasi Diri*, hlm.9

Dokumen resmi:

Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1978. *Pedoman Penulisan Laporan Penelitian*. Jakarta: Depdikbud. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 tentang Sistem Pendidikan Nasional. 1990. Jakarta: PT Armas Duta Jaya.

Buku terjemahan:

Soros, George. 2000. *Open Society: Reforming Global Capitalism*. Terjemahan Sri Koesdiyantiyah. 2007. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Skripsi, Tesis, Disertasi, Laporan Penelitian:

Sugito. 2007. *Analisis Terhadap Misi Peacebuilding United Nations Transition Administration In East Timor (UNTAET)*. Tesis tidak diterbitkan. Yogyakarta: Sekolah Pasca Sarjana UGM.

Makalah seminar, lokakarya, penataran:

Garnaut, Ross. 2008. *Indonesia and the World of Climate Change*. Makalah disajikan dalam Panglaykim Memorial Lecture. CSIS, Jakarta, 17 Oktober.

Internet (karya individual)

Ahmadi, Sidiq. 2008. *Tantangan ASEAN Pasca Agreement on Transboundary Haze Pollution*. (Online), (http://www.aseansec.org/pdf/agr_haze.pdf, diakses 12 November 2008).

Internet (artikel dalam jurnal online)

Herningtyas, Ratih. 2007. *Pengaruh Internet terhadap Demokrasi*. Jurnal Ilmu Hubungan Internasional. (Online), Jilid 2, No.4, (<http://www.umsida.ac.id>, diakses 1 Januari 2008)

Internet (bahan diskusi):

Sabrina, Katy, 20 Desember 2008. CIFOS Discussion List, (Online), (CIFOS@forestworld.org., diakses 25 November 2008).

Internet (email pribadi)

Riyanto, Sugeng (umy@ac.id). 5 Oktober 2008. Artikel untuk JHI. Email kepada Siti Muslihati (siti_m@msn.com)

9. Tata cara penyajian kutipan, tabel dan gambar mengikuti ketentuan dalam Pedoman Penulisan Karya Ilmiah (Universitas Negeri Malang, 2000) atau mencontoh tata cara yang digunakan dalam artikel yang telah dimuat. Artikel berbahasa Indonesia menggunakan Pedoman Umum Ejaan Bahasa Indonesia yang Disempurnakan (Depdikbud, 1987). Artikel berbahasa Inggris menggunakan ragam baku.
10. Semua naskah ditelaah secara anonim oleh mitra bestari (*reviewer*) yang ditunjuk oleh penyunting menurut bidang kompetensinya. Penulis artikel diberi kesempatan untuk melakukan perbaikan naskah atas dasar rekomendasi/saran dari mitra bestari atau penyunting. Kepastian pemuatan dan penolakan naskah akan diberitahukan secara tertulis atau melalui surat elektronik (email).

STRUKTUR TULISAN

A. TULISAN GAGASAN/NON-PENELITIAN

1. Judul
2. Nama penulis (tanpa gelar)
3. Insitusi dan alamat jelas disertai kode pos dan email institusi
4. Abstrak dua bahasa (Inggris dan Indonesia)
5. Pendahuluan/*Introduction*
6. Pembahasan/*Analysis*
7. Kesimpulan/*Conclusion*
8. Referensi/*References*

B. JENIS TULISAN HASIL PENELITIAN

1. Judul
2. Nama penulis (tanpa gelar)
3. Insitusi dan alamat jelas disertai kode pos dan email institusi
4. Abstrak dua bahasa (Inggris dan Indonesia)
5. Pendahuluan/*Introduction*
6. Tinjauan Pustaka/*Metodologi/Theoretical Framework*
7. Hasil dan Pembahasan/*Result and Analysis*
8. Kesimpulan/*Conclusion*
9. Referensi/*References*

C. PUBLICATION FEE

Semua penulis yang naskahnya dinyatakan lolos untuk dipublikasikan diharuskan membayar Biaya publikasi sebesar Rp 1.700.000 rupiah, dibayarkan melalui rekening berikut;

BPD DIY Syariah

no. rekening: 806.211.000201

a/n Laboratorium Hubungan Internasional UMY

Harmonisasi Sosial Masyarakat Perbatasan Indonesia - Malaysia

Sri Suwartiningsih, David Samiyono, Daru Purnomo

Fakultas Ilmu Sosial dan Komunikasi
Universitas Kristen Satya Wacana
Jl. Diponegoro 52-60, Salatiga 50711, Indonesia
sri.suwartiningsih@staff.uksw.edu
Diserahkan: 5 Januari 2018; diterima: 15 Agustus 2018

Abstract

Indonesia is a country that symbolizes plurality. The horizontal conflicts caused by ethnicity, race, and religion show that there is a crisis of national integration and social disharmony within the country. Conflicts in several regions in Indonesia provoked by several things, namely, lack of empathy, tolerance, and trust. However, this is different from what was shown in the border communities in Kalimantan. The result of the research which was conducted in April to June 2015 showed that the people in Indonesia-Malaysia border (especially in districts Jagoi Babang) were able to respect one another in the context of national integration. Living side by side despite their different citizenship is the evidence that they have mutual interaction in many fields such as the economy, education, and health. This condition creates social harmony among those communities. The main reason is that they feel as one family (kinship) under Dayak Bidayuh descent. This sense of belonging is as the result of local wisdom which is still being conducted among them, called ritual Gawai.

Keywords: solidarity, social interaction, national integration, plurality, social harmony, kinship.

Abstrak

Indonesia merupakan salah satu simbol negara pluralitas. Konflik horizontal akibat suku, ras, dan agama yang terjadi di berbagai daerah di Indonesia memperlihatkan adanya krisis integrasi nasional dan disharmoni sosial. Konflik-konflik tersebut disebabkan oleh beberapa hal seperti rendahnya pemahaman tentang makna pluralitas, kurangnya toleransi, adanya kebanggaan terhadap agama, suku, dan ras tertentu, serta berkurangnya nilai-nilai kepercayaan. Namun, hal ini berbeda dengan masyarakat perbatasan di Kalimantan. Hasil penelitian yang dilakukan pada bulan April sampai dengan Juni 2015 menunjukkan kehidupan masyarakat di perbatasan Indonesia-Malaysia (khususnya di Kecamatan Jagoi Babang) mampu memperlihatkan sikap solidaritas, menghargai satu dengan yang lain dalam konteks integrasi nasional. Interaksi antarwarga beda negara yang mampu hidup berdampingan adalah bukti bahwa mereka saling membutuhkan. Kebutuhan ini meliputi bidang ekonomi, pendidikan, kesehatan, yang membuat masyarakat perbatasan Indonesia-Malaysia melangsungkan kehidupan secara harmonis. Alasan utamanya adalah rasa kesertaan sebagai satu keluarga (hubungan kekerabatan) yaitu sebagai keturunan Dayak Bidayuh dan adanya kearifan lokal yang masih dijalankan sampai sekarang yaitu ritual adat Gawai.

Kata kunci: interaksi sosial, integrasi nasional, pluralitas, harmonisasi sosial, kekerabatan.

PENDAHULUAN

Setelah 68 tahun negara Indonesia merdeka, masih ditemukan kondisi masyarakat dan tempat hidup yang belum layak. Masyarakat yang belum menikmati hasil kemerdekaan dan kesejahteraan hidupnya dialami oleh masyarakat perbatasan Indonesia-Malaysia, tepatnya di Kecamatan Jagoi Babang, Kabupaten Bengkayang, Kalimantan Barat. Hingga saat ini masih banyak masalah yang dihadapi oleh masyarakat perbatasan tersebut, antara lain buruknya sarana jalan, sarana pendidikan dan

kesehatan, minimnya jumlah guru, keterbatasan akses informasi, kelangkaan sumber pangan maupun harga yang mahal, dan beberapa masalah lainnya.

Di bidang kesehatan, menurut pengakuan petugas Puskesmas (wawancara dengan Bapak D. Ami pada bulan Agustus 2015), menyatakan masyarakat di Kecamatan Jagoi Babang lebih memilih berobat ke Bau (Malaysia) dibanding ke RSUD di Kabupaten Bengkayang. Hal ini disebabkan jarak lokasi ke Bau lebih dekat, lebih lengkap sarannya

dan lebih terjangkau dari segi biaya. Sedangkan, di RSUD fasilitas tidak maksimal dan jumlah dokter terbatas. Selain itu, masyarakat Jagoi Babang diterima dengan baik oleh dokter dan semua perawat serta staf rumah sakit di wilayah Malaysia.

Jagoi Babang terletak di perbatasan Kalimantan Barat-Sarawak (batas sebelah timur, kurang lebih satu jam ke Kota Sarawak). Jagoi Babang berjarak 115 km dari Kabupaten Bengkayang atau sekitar dua jam dari Kantor Pemda Bengkayang. Kecamatan ini terdiri atas enam desa dan 14 dusun dengan jumlah KK 1.679 dan 6.948 jiwa. Kebanyakan penduduk di Kecamatan Jagoi Babang adalah pedagang, pengrajin anyaman rotan, dan petani kebun. Ciri khas dari kecamatan ini adalah kerajinan bidai dan barang-barang yang terbuat dari rotan. Ciri tersebut semakin diperkuat dengan adat-istiadat yang masih cukup kental. Masyarakatnya sangat hangat dan akrab dengan istilah gotong-royong. Bangunan-bangunan rumah adat pun masih terjaga keberadaannya.

Perbedaan kondisi fisik antara wilayah perbatasan di Indonesia dan di wilayah Malaysia merupakan keprihatinan tersendiri. Wilayah bagian perbatasan Malaysia memiliki jalan yang mulus dan tidak berlubang, sumber pangan yang mudah diperoleh, sarana pendidikan yang memadai, sarana kesehatan yang layak dan sarana transportasi yang mudah. Sementara di perbatasan yang merupakan wilayah Indonesia masih banyak jalan berlubang, sumber pangan yang sulit diperoleh, sarana kesehatan yang kurang, dan transportasi yang masih terbatas jumlahnya. Namun, keadaan fisik yang berbeda ini ternyata tidak menghambat interaksi antara warga negara Indonesia dan warga negara Malaysia di perbatasan.

Harmoni sosial yang tercipta dalam komunitas masyarakat perbatasan Indonesia dan Malaysia ini telah menjadi sebuah fakta sosial yang layak dianalisis dan diteliti. Harmoni sosial ini menjadi sesuatu yang unik karena pada umumnya komunitas masyarakat yang berbeda negara sering diwarnai oleh disharmoni sosial atau keretakan-keretakan dalam hubungan sosial antarindividu maupun kelompok-kelompok sosial yang ada di dalamnya. Dengan demikian, pertanyaan yang ingin dijawab dalam tulisan ini adalah mengapa terjadi harmonisasi sosial pada masyarakat yang beda negara? Dalam tulisan ini juga

menjelaskan model harmonisasi sosial masyarakat perbatasan Indonesia-Malaysia.

METODE PENELITIAN

Data yang digunakan dalam tulisan ini diperoleh melalui metode fenomenologi, yaitu pengalaman subjektif atau pengalaman fenomenologikal, tentang kesadaran dari perspektif pokok seseorang (Maleong, 2007). Pendekatan yang digunakan yakni pendekatan kualitatif. Unit amatanannya yaitu masyarakat di wilayah Kecamatan Jagoi Babang, Kabupaten Bengkayang, Kalimantan Barat dengan semua aktifitas dan interaksinya. Pada pembahasan ini, dijelaskan tentang gambaran wilayah Kecamatan Jagoi Babang dengan segala aktifitasnya dan selanjutnya diuraikan sebab dan proses harmonisasi masyarakat di Kecamatan Jagoi Babang yang berbatasan dengan masyarakat Sarawak, Malaysia.

PEMBAHASAN

Kecamatan Jagoi Babang adalah salah satu kecamatan di Kabupaten Bengkayang yang berbatasan langsung dengan negara bagian Sarawak (Malaysia Timur) dengan luas wilayah 655 km² dan jumlah penduduk 7.374 jiwa. Batas-batas wilayah administratif Kecamatan Jagoi-Babang adalah sebagai berikut:

- Sebelah Utara: Kecamatan Sajingan (Kabupaten Sambas).
- Sebelah Selatan: Kecamatan Siding.
- Sebelah Barat: Kecamatan Seluas.
- Sebelah Timur: Sarawak (Malaysia Timur).

Lima dari enam desa dalam wilayah Kecamatan Jagoi Babang berbatasan langsung dengan negara bagian Sarawak (Malaysia Timur). Desa-desanya meliputi Desa Jagoi, Desa Sekida, Desa Kumba, Desa Sinar Baru, dan Desa Semuning Jaya. Kecamatan Jagoi Babang berada pada ketinggian antara 82,4–118,7 meter di atas permukaan laut, dengan kontur terendah berada di bagian barat Kecamatan Jagoi Babang dan tertinggi di daerah perbukitan di sebelah utara ke arah timur Desa Jagoi, yang merupakan ibu kota kecamatan. Dari sisi kontur cukup menguntungkan, karena dengan topografi yang berbukit-bukit drainase bisa berlangsung lancar, mengingat tingkat curah hujan di daerah ini cukup tinggi, yaitu rata-rata 3.700 mm per

Tabel 1. Jumlah Penduduk Kecamatan Jagoi Babang Tahun 2013

No	Nama Desa	Jumlah Penduduk		Jumlah L + P	Jumlah KK
		Laki-Laki (L)	Perempuan (P)		
1.	JAGOI	1.308	1.198	2.506	597
2.	SEKIDA	751	706	1.457	353
3.	KUMBA	910	464	1.374	271
4.	GERSIK	546	493	1.039	275
5.	SEMUNYING JAYA	171	168	339	99
6.	SINAR BARU	349	310	659	161
	JUMLAH	4.035	3.339	7.374	1.740

Sumber: Profil Kecamatan Jagoi Babang tahun 2013

Tabel 2. Penduduk Menurut Agama

No	Desa	Agama				
		Islam	Katolik	Protestan	Hindu	Budha
1	JAGOI	455	706	1331	3	-
2	SEKIDA	255	913	320	-	-
3	KUMBA	902	70	-	-	-
4	GERSIK	317	305	408	-	-
5	SINAR BARU	579	-	4	-	-
6	SEMUNYING JAYA	9	-	330	-	-
	JUMLAH	2.514	1.994	2.393	3	

Sumber: Profil Kecamatan Jagoi Babang tahun 2013

tahun. Pembuangan air hujan (*run-off*) ke sungai/anak sungai dengan bantaran sungai masih berfungsi baik. Dilihat dari aspek hidrologi hampir semuanya berada pada daerah ketinggian yang cukup aman dari genangan air baik pasang maupun hujan terkecuali di hilir bantaran sungai Kumba (banjir musiman).

Jumlah penduduk Kecamatan Jagoi Babang 7.374 jiwa terdiri dari laki-laki 4.035 jiwa dan perempuan 3.339 jiwa, dengan jumlah kepala keluarga sebanyak 1.740. Penduduk di Jagoi Babang merupakan pertambahan turun-temurun yang dari satu generasi ke generasi berikutnya tinggal di Kecamatan Jagoi Babang. Dapat dilihat dari posisi rumah yang saling berdekatan antara kakek-nenek, orang tua, kakak-adik, dan saudara. Meskipun ada beberapa penduduk yang datang dari wilayah lain karena perkawinan antarkampung. Ada juga yang memilih bertempat tinggal di wilayah Sarawak karena bersuami orang Malaysia, namun KTP tetap orang Indonesia. Secara rinci dapat dilihat pada Tabel 1.

Mata pencaharian penduduk di Kecamatan Jagoi Babang sebagian besar adalah petani dengan jumlah

angkatan kerja cukup besar, sementara lapangan pekerjaan terbatas. Secara keseluruhan mata pencaharian penduduk dapat dirinci sebagai berikut, yaitu: petani dengan sistem ladang berpindah, pengrajin anyaman, pedagang, PNS, jasa angkutan, swasta, dan lain-lain. Dilihat dari komposisi penduduk cukup heterogen, terdiri dari Suku Dayak, Jawa, Melayu, Sunda, dan suku lainnya. Mayoritas penduduk beragama Katolik dan Protestan, dan hubungan sosial antara penduduk di Kecamatan Jagoi-Babang dengan penduduk negara bagian Sarawak (Serikin, Sitaas, Bau) sangat erat, karena mereka masih satu suku atau satu kerabat (klan). Pelintas batas negara secara lokal sangat tinggi dan dianggap wajar karena dipahami sebagai saling berkunjung antar kerabat. Adanya kegiatan masyarakat yang keluar masuk tersebut menyebabkan terjadinya proses perkawinan antarwarga negara yang berbeda, sehingga status kewarganegaraan keturunan kadang menjadi tidak jelas dan tidak ada izin tinggal bagi warga negara asing.

Berkenaan dengan kesadaran masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, bahwa pada dasarnya masyarakat di kecamatan ini cukup memahami ideologi

bangsa dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Kesadarannya dalam partisipasi politik pembangunan daerah dan pembangunan nasional sudah cukup memadai. Keadaan sumber daya manusia di Kecamatan Jagoi Babang masih sangat rendah, demikian pula dengan tingkat sosial ekonomi dan kesejahteraan masih rendah dibanding dengan penduduk di negara tetangganya di Sarawak. Rumah tangga miskin di kecamatan ini mencapai 573 dari 1.740 total rumah tangga, atau sekitar 30,66%.

Lapangan kerja yang terbatas telah mengakibatkan banyaknya anggota masyarakat mencari kerja di Sarawak sehingga intensitas pelintas batas cukup tinggi. Selain itu aktivitas perekonomian masyarakat lebih berorientasi pada negara tetangga, karena akses untuk mendapatkan barang-barang kebutuhan hidup sehari-hari lebih mudah, dekat, dan murah bila dibandingkan di negara sendiri. Di wilayah ini ada ungkapan, "garuda di dadaku, ringgit di perutku." Maka tidak heran jika pemerintah berupaya mengajak masyarakat setempat untuk mencintai mata uang rupiah.

Perdagangan lintas batas melalui Kecamatan Jagoi Babang (Jagoi Babang–Serikin, Bau) telah berlangsung lama, karena penduduk yang bermukim di sekitar wilayah perbatasan mempunyai hubungan emosional dengan penduduk Serikin (Sarawak-Malaysia Timur). Barang-barang yang diperdagangkan relatif terbatas meliputi barang-barang keperluan sehari-hari. Seiring dengan kemajuan zaman, frekuensi perdagangan juga meningkat, demikian juga nilai dan volumenya. Perdagangan lintas batas yang terjadi saat ini adalah para pedagang asongan yang masuk ke wilayah Sarawak membawa barang dagangan dan menjualnya di suatu tempat sehingga terbentuklah pasar tradisional atau 'pasar kaget' di wilayah Serikin (Sarawak). Para pedagang tersebut tidak hanya berasal dari Kabupaten Bengkayang saja, tetapi juga dari luar Bengkayang, misalnya pedagang asal Kabupaten Sambas, pedagang asal Kota Singkawang, Pontianak, bahkan ada pula dari Pulau Jawa.

Jenis barang yang diperdagangkan di pasar kaget Serikin seperti ikan segar, sayur-mayur, rempah-rempah, buah-buahan, pakaian jadi, barang-barang dari kulit, keramik hias, barang-barang kerajinan dari anyaman rotan, mainan anak-anak, rokok kretek, mie instan, dan makanan

tradisional, serta aksesoris. Aktivitas pasar kaget ini hanya berlangsung selama dua hari dalam seminggu, yaitu pada hari Sabtu dan hari Minggu, dengan jumlah pedagang kurang lebih 400 orang/lapak. Dampak positif yang diperoleh pedagang-pedagang tersebut adalah mereka dapat menerima bayaran berupa uang ringgit Malaysia. Sebaliknya pemerintah Kabupaten Bengkayang maupun Kecamatan Jagoi Babang yang berbatasan langsung dengan Serikin, tidak memperoleh keuntungan material, sementara Kampung Serikin (Distrik Bau, Sarawak) dapat menikmati pendapatan berupa retribusi pasar dari para pedagang yang berjualan di sana. Selain itu mereka juga memperoleh pendapatan berupa pajak dari penginapan-penginapan yang tumbuh di sekitar kawasan Serikin sebagai tempat mangkalnya para pedagang yang menginap berikut barang-barang dagangannya.

Hingga kini, pemerintah Kabupaten Bengkayang belum menyediakan pasar, pergudangan, dan terminal bongkar-muat serta terminal angkutan di Kecamatan Jagoi Babang. Seandainya fasilitas infrastruktur tersebut bisa dibangun di Kecamatan Jagoi Babang, maka akan terdapat peluang dan keuntungan yang diperoleh, antara lain:

- Pemerintah Kabupaten Bengkayang akan memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui retribusi pasar, sewa ruko, gudang, retribusi parkir, dan lain-lain.
- Tumbuhnya usaha-usaha penunjang misalnya penginapan, rumah makan, warung-warung dari masyarakat sekitar pasar.
- Membuka lapangan pekerjaan bagi penduduk sekitar Kecamatan Jagoi Babang.
- Situasi kecamatan akan lebih terbuka dan ramai aktivitas perdagangannya dan pedagang-pedagang tetap memperoleh uang ringgit dari para pembeli yang berasal dari Sarawak.

Dengan kata lain, himbuan kepada masyarakat untuk lebih mencintai rupiah tidak ada gunanya jika tidak diikuti dengan tindakan nyata pemerintah dalam menyediakan infrastruktur sektor perdagangan.

Pada sektor pertanian terdapat beberapa komoditas yang dihasilkan dan diperdagangkan antara lain jahe, talas, ubi kayu, ubi rambat, kacang tanah, timun, buncis, petai, jengkol, cabe, dan terung asam. Komoditas tersebut umumnya dijual di pasar kaget Serikin dan memberi

harapan bagi pendapatan masyarakat. Karena itu perhatian dan fasilitasi dari pemerintah daerah seperti bantuan modal usaha, pembinaan, dan pelatihan bagi petani sangat diharapkan.

Komoditas utama tanaman pangan adalah padi, baik padi sawah maupun padi ladang. Sehubungan dengan hal ini, Kecamatan Jagoi Babang sementara mengembangkan padi varietas beliah (beras merah) yang memiliki potensi daya jual tinggi di pasar kaget Serikin (Sarawak).

Komoditas perkebunan utama di wilayah Kecamatan Jagoi Babang adalah perkebunan kelapa sawit yang dikelola oleh pihak swasta nasional dengan luas lahan kurang lebih 26.348 Ha. Sementara perkebunan sawit yang dimiliki rakyat setempat hanya seluas 671 Ha, akibat kekurangan modal, terutama bibit.

Komoditas perkebunan rakyat lainnya adalah kakao, lada, dan karet yang diusahakan oleh masyarakat setempat. Namun saat ini kondisinya kurang menguntungkan karena kekurangan modal usaha dan kurangnya pengetahuan dalam mengelola dan memanfaatkan potensi yang tersedia. Meskipun harga karet tergilas krisis global, namun masih tetap menjanjikan sebagai sebuah usaha perkebunan rakyat. Permintaan bibit karet oleh masyarakat enam desa di wilayah Kecamatan Jagoi Babang yang tercatat dalam usulan sektor perkebunan tahun 2012 ternyata sangat tinggi. Akan tetapi, permintaan petani terhadap bibit tanaman perkebunan tersebut di atas masih belum bisa dipenuhi oleh pihak pemerintah daerah setempat.

Sektor industri rumah tangga di Kecamatan Jagoi Babang yang paling menonjol adalah usaha anyaman bidai (tikar rotan), takin, dan anyaman bubu. Hampir setiap rumah tangga menekuni usaha ini. Jumlah produk bidai yang dapat dihasilkan ±2.500 lembar per bulan dan sebagian besar dipasarkan ke Serikin (Sarawak, Malaysia). Sektor ini perlu mendapat perhatian dari pihak pemerintah, baik berupa bantuan permodalan, pelatihan tenaga terampil dalam upaya peningkatan mutu produk. Pemasaran produk juga sebaiknya ke pasar dalam negeri dan diberi hak paten (label).

Dengan kondisi geografi, demografi, dan aktifitas yang dilakukan masyarakat di Kecamatan Jagoi Babang ternyata tetap dapat hidup berdampingan dengan masyarakat dari negara Malaysia dan terjadi interaksi yang harmonis. Untuk

itu, bagian berikut akan menguraikan faktor-faktor yang menyebabkan harmonisasi masyarakat di Kecamatan Jagoi Babang yang berbatasan dengan Sarawak, Malaysia.

SIMPUL PEREKAT HARMONISASI SOSIAL MASYARAKAT PERBATASAN INDONESIA-MALAYSIA

KEKERABATAN (SUKU / KLAN)

Mayoritas masyarakat di Kecamatan Jagoi Babang adalah suku Dayak-Bidayuh. Suku Dayak Bidayuh ini mendiami wilayah di sekitar Kecamatan Jagoi Babang, Seluas, Siding hingga ke Distrik Bau di negara bagian Sarawak, Malaysia. Hubungan kekerabatan antaranggota klan terus dipelihara hingga kini, sekalipun mereka sudah berada di dua wilayah yang terpisah karena batas politik (negara). Jika ada anggota kerabat yang sakit atau tertimpa kemalangan, mereka akan saling mengunjungi tanpa mempedulikan kewarganegaraannya. Sebab dalam pandangan masyarakat Bidayuh/Bedayuh, tanah ulayat yang diwariskan oleh leluhur mereka sudah ada sebelum munculnya negara (Indonesia dan Malaysia), karena itu negara tidak berhak membatasi hubungan kekerabatan yang sudah berlangsung sejak dahulu kala.

"Bulan lalu saya pergi ke Distrik Bau di Sarawak untuk mengunjungi famili saya di sana yang melangsungkan perkawinan anaknya. Tidak ada hambatan saat kami melintasi pos perbatasan Malaysia karena mereka (polisi di pos perbatasan) sudah mengerti maksud dari kunjungan kami" (wawancara dengan Bapak Nogian, Kepala Dusun Jagoi, 12/6).

"Kakek saya dulu berasal dari Sebujiit Atas. Ketua Adat Sebujiit adalah cucu sepupu saya. Kami masih bersaudara. Kalau saudara-saudara saya dari Sebujiit datang ke Sarawak, kami bisa membantu mereka mencari pekerjaan di sana. Tolong-menolong seperti ini sudah berlangsung sejak dulu" (wawancara dengan Bapak Thomas, Ketua Adat Padang Pan, Distrik Bau, Sarawak, 15/6).

"Indonesia dan Malaysia. We are unity in diverse. Dalam pandangan kami orang Bidayuh, Indonesia dan Malaysia adalah satu, dan saya percaya presiden Indonesia akan memelihara budaya suku Dayak-Bidayuh seperti yang sudah diperlihatkan dengan menempatkan rumah adat (baluk) di Jakarta (TMMI)" (potongan sambutan Dato' Saputa

Lubis dalam acara Gawai Nyobeng di Sebujiit, 15/6).

RITUAL ADAT

Sama seperti komunitas etnik lainnya di Indonesia, masyarakat Bidayuh juga menjalankan berbagai ritual adat warisan leluhur. Salah satu di antaranya adalah ritual Gawai. Gawai dapat disebut sebagai sebuah upacara syukuran atas segala anugerah dan berkah yang telah diterima atau sebagai permohonan ampun kepada penguasa alam semesta.

Umumnya, ritual adat terkait erat dengan sistem kepercayaan dan dapat menciptakan kesatuan, persatuan, dan solidaritas kelompok (Durkheim, 1975). Begitu pula upacara Gawai di kalangan masyarakat Bidayuh di Jagoi Babang telah menumbuhkan rasa persatuan dan solidaritas kelompok dengan masyarakat Bidayuh di Distrik Bau, Sarawak meskipun mereka berbeda kewarganegaraan.

"Tanggal 1 Juni yang lalu, saya dan kaum kerabat di Jagoi pergi ke 'seberang' (Sarawak) untuk menghadiri upacara gawai. Leluhur kami berasal dari sana jadi kami yang pergi ke sana. Setiap tahun, pada bulan Juni pelintas batas dari Jagoi dan Bau bebas keluar masuk batas negara untuk mengikuti upacara adat gawai" (wawancara dengan Bapak Ahau Kadoh, Ketua Perhimpunan Forum Masyarakat Adat, Jagoi, 11/6).

Bahwa ritual adat dapat menciptakan kesatuan dan persatuan serta solidaritas kelompok, terlihat sangat kental pada upacara Gawai Nyobeng yang diselenggarakan pada 15 Juni 2015 di Desa Sebujiit, Kecamatan Siding yang sempat penulis observasi. Disebut Gawai Nyobeng, karena pada upacara Gawai ini ditabuh alat musik tradisional yang disebut sibak (tifa panjang ±7 meter yang tergantung pada rumah adat). Aktivitas menabuh alat musik tradisional itu disebut *sibang/nibang*, dan dari situ muncul kata *nyibang* atau *nyobeng*.

Upacara Gawai Nyobeng di Sebujiit ini dirayakan secara meriah selama tiga hari (dahulu, tujuh hari tujuh malam). Kaum kerabat mereka di Kampung Padang Pan, Distrik Bau, Sarawak, Malaysia diundang hadir. Begitu pula sanak saudara mereka yang berada di daerah lain, pulang ke kampung tersebut untuk merayakan Gawai (mirip tradisi lebaran di masyarakat Jawa). Pemerintah Kabupaten Bengkayang diundang hadir, di mana bupatinya diberi

kehormatan membuka acara Gawai Nyobeng tersebut.

Di antara upacara Gawai yang diselenggarakan oleh masyarakat Dayak-Bidayuh, upacara Gawai Nyobeng di Sebujiit dianggap masih terpelihara keasliannya, baik dalam ritual penyembahan menurut sistem kepercayaan leluhur yang masih dipelihara, maupun dalam ritual penyambutan tamu undangan yang dilempari dengan telur untuk menguji ketulusan hati para tamu. Karena itu, acara ini mampu menarik perhatian wisatawan mancanegara untuk datang menyaksikan.

Rasa kesatuan dan solidaritas kelompok seperti itu hanya bisa langgeng apabila ritual-ritual adat seperti Gawai ini bisa terus berlangsung. Karena itu, muncul kekhawatiran para tetua adat di Jagoi Babang, seperti Bapak Ahau Kadoh, Ketua Perhimpunan Forum Masyarakat Adat Jagoi dan Bapak Lakeng, Kepala Hukum Adat Jagoi, bahwa adat-istiadat suku Bidayuh akan semakin luntur karena generasi muda tidak berminat lagi mewarisi adat-istiadat leluhurnya, akibat pengaruh agama (Kristen) dan arus budaya global. Namun akhir-akhir ini muncul niat dari pemerintah daerah Kabupaten Bengkayang untuk melestarikan adat budaya setempat dengan mendorong penyelenggaraan ritual-ritual adat, meniru hal yang telah dilakukan oleh pemerintah negara Malaysia terhadap adat budaya masyarakat Dayak di Sarawak dan Sabah.

Dari fenomena ini, dapat dianalisis dari aspek identitas. Bahwa, identitas manusia erat hubungannya dengan budaya. Identitas merupakan kenyataan yang tidak boleh disangkal. Apabila identitas budaya ditinggalkan maka manusia menjadi asing terhadap dirinya. Identitas budaya bukan satu-satunya identitas manusia. Akan tetapi, identitas budaya mewarnai semua segi lain dari identitas itu. Pada dasarnya identitas bukan hal yang hanya memiliki sisi positif. Khususnya dalam masa transisi, manusia sering mengalami krisis identitas. Krisis itu terjadi, karena di satu pihak ia sudah tidak identik lagi dengan identitasnya yang dulu dan dipihak lain ia belum mampu (mau) mengidentifikasi diri dengan pola budaya yang baru. Contohnya, seseorang sudah mengalami jarak terhadap adat-istiadat suku asalnya, barangkali karena ia sudah pindah tempat dari desa ke kota besar (Plaiser, 2002).

Identitas sosial yang melekat pada seseorang merupakan identitas positif yang ingin dipertahankan olehnya. Karena

itu, individu yang memiliki identitas sosial positif, maka baik wacana maupun tindakannya akan sejalan dengan norma kelompoknya. Jika memang individu tersebut diidentifikasi dalam suatu kelompok, maka wacana dan tindakannya harus sesuai dengan wacana dan tindakan kelompoknya (Idhamaputra, 2008).

Dengan mengadakan budaya Gawai, maka masyarakat perbatasan yang merasa satu keturunan dari etnis Dayak akan selalu merasa satu keluarga, dan perbedaan negara menjadi pudar bahkan hilang. Masyarakat di Kecamatan Jagoi Babang dan masyarakat yang tinggal di Sarawak memiliki budaya bersama. Mereka memperlakukan budaya Gawai sebagai budaya milik bersama. Mereka melakukan ritual Gawai sesuai dengan nilai-nilai dan norma-norma yang dipatuhinya secara bersama, baik meliputi penentuan tanggal, acara, bahkan kesepakatan untuk saling mengunjungi dan tanpa ada paspor lintas batas selama tiga hari pada saat hari Gawai berlangsung. Seperti dikatakan oleh Soyomukti (2010), bahwa kebudayaan yang diakui milik bersama akan dipatuhi dan diikuti para anggotanya karena diikat oleh konvensi, nilai-nilai, dan norma bahkan aturan.

TRANSAKSI EKONOMI

Ketika diwawancarai, Bapak Nogian, Kepala Dusun Jagoi Babang bercerita bahwa pada suatu hari, beliau pernah ditanyai oleh seorang perwira TNI saat ada kunjungan Panglima TNI ke perbatasan: "apa suka-duka atau enak dan tidak enaknyanya menjadi penduduk di Jagoi (perbatasan)?" Bapak Nogian menjawab, "enaknyanya, kami di sini bisa memilih harga. Kalau harga beli hasil pertanian di Serikin lebih tinggi, kami akan menjual ke sana. Kalau harga beli oleh pedagang di Singkawang lebih tinggi, kami akan jual kepada mereka (12/6)."

Transaksi ekonomi memang merupakan salah satu faktor perekat hubungan antara masyarakat di wilayah perbatasan. Keadaan ekonomi yang berbeda antara negara Indonesia dan Malaysia memberi peluang kepada masyarakat kawasan ini untuk memilih transaksi ekonomi yang lebih menguntungkan bagi mereka. Oleh karena itu, tidak heran apabila masyarakat di Kecamatan Jagoi Babang lebih akrab dengan barang-barang kebutuhan rumah tangga sehari-hari yang dipasok dari Serikin, Sarawak.

Masyarakat di Serikin dan para pedagang di Sarawak juga lebih mengenal sayuran-sayuran dari Kecamatan Jagoi Babang. Transaksi ekonomi seperti itu tidak terlepas dari hubungan sosial budaya antarmasyarakat yang satu suku itu.

Pertanyaannya apakah interaksi sosial budaya seperti itu dan transaksi ekonomi yang didasari interaksi sosial budaya masih bisa terus berlangsung apabila pos perbatasan Jagoi–Serikin telah dilengkapi dengan fasilitas perkantoran dan prosedur pelintas batas yang resmi? Pertanyaan seperti ini kerap muncul di benak masyarakat Jagoi.

Dilihat dari kondisi interaksi ekonomi di perbatasan, perdagangan lintas batas Indonesia dengan negara Malaysia menarik untuk disimak, mengingat masyarakat di wilayah perbatasan masih bergantung pada Malaysia untuk mendapatkan bahan kebutuhan pokok. Hampir sebagian besar bahan kebutuhan pokok (beras, gula, gas elpiji, makanan kecil, dll.) yang beredar di wilayah perbatasan didominasi oleh barang-barang dari Malaysia. Salah satu pemilik warung yang ada di perbatasan mengatakan bahwa harga kebutuhan pokok dari Malaysia lebih murah dibanding dari Indonesia. Lebih jauh mereka mengatakan bahwa pada hari Sabtu dan Minggu, tempat ini (perbatasan) sangat ramai para pedagang dari Indonesia yang berbondong-bondong menuju pasar di Serikin untuk mengambil bahan dagangan kemudian di jual di Indonesia. Pada saat melakukan pengamatan di daerah perbatasan, penulis sempat berdialog langsung dengan salah satu pedagang asal Indonesia.

Mbak Ani adalah ibu rumah tangga dengan dua anak berasal dari Bandung yang kemudian merantau ke Kalimantan Barat. Sudah empat tahun ini dia tinggal di wilayah Kecamatan Jagoi Babang. Pekerjaan pokoknya adalah berdagang bahan-bahan kebutuhan pokok seperti gula, tepung, garam, dll. Bahan-bahan tersebut dia beli dari pasar yang ada di Kampong Serikin Malaysia, kemudian dia jual di wilayah Jagoi Babang. Setiap hari Jumat, Sabtu, dan Minggu ia mengambil barang-barang kebutuhan pokok dari pasar Serikin. Sebagai alat tukar uang, masyarakat biasa menggunakan rupiah maupun ringgit, tetapi sebagian besar transaksi menggunakan ringgit Malaysia.

Yang terjadi di daerah perbatasan Indonesia–Malaysia adalah tingginya ketergantungan bahan-bahan kebutuhan

pokok masyarakat Indonesia terhadap produk dari Malaysia, dan tingginya harga barang-barang buatan Indonesia di perbatasan, karena memang infrastrukturnya belum dibangun. Kondisi tersebut menunjukkan infrastruktur penopang logistik belum terbangun dengan baik dan semestinya. Padahal, ekonomi merupakan pilar penting dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat dan majunya sebuah bangsa.

Di wilayah perbatasan, hubungan atau transaksi ekonomi dengan tetangga tidak bisa dihindarkan. Indonesia, khususnya daerah perbatasan harus memiliki strategi kerja sama ekonomi yang dapat menguntungkan negara. Konsep Indonesia dalam menyejahterakan ekonomi ialah dengan bekerja sama dengan negara lain. Indonesia tidak mungkin mengisolasi diri dari perekonomian global dan mengembangkan roda ekonomi yang konfrontatif dengan negara lain. Kerja sama dengan negara lain dengan tetap mengedepankan kemandirian dan nasionalisme adalah penting (Sudarsa, 2013).

INTERAKSI MASYARAKAT PERBATASAN

Ketika masuk Kecamatan Jagoi Babang, nampak pemandangan menarik. Sepanjang jalan terbentang pepohonan yang rimbun hijau, lahan pertanian tumbuh subur, masyarakat nampak ramah kepada para pendatang. Menurut data kependudukan Kecamatan Jagoi Babang, masyarakat Desa Jagoi yang lebih kurang berjumlah 102 KK, juga kebanyakan merupakan pedagang dan atau pengrajin anyaman rotan, dan petani kebun.

Menurut Sekretaris Jagoi Babang, salah satu program pembangunan daerah untuk mempercepat pembangunan wilayah perbatasan adalah meningkatkan taraf hidup dan menyejahterakan masyarakat. Kecamatan Jagoi Babang, Kabupaten Bengkayang merupakan salah satu wilayah yang terdekat dengan Kecamatan Arok. Hal yang sebenarnya dapat dilakukan adalah kerja sama dalam bidang kehutanan dan pertambangan yang merupakan sektor unggulan. Permasalahan yang muncul adalah terjadinya eksploitasi sumber daya alam terutama hutan yang merupakan sektor utama. Hal ini dapat berisiko terhadap lingkungan hidup sehingga diperlukan hutan yang disebut *forestry management*.

Hubungan masyarakat perbatasan antara Jagoi Babang

dengan Sarawak dapat dikatakan harmonis. Dalam bidang kerja sama perdagangan, ada etika yang disepakati oleh masyarakat lokal. Misalnya, masyarakat Jagoi Babang akan berjualan barang ke Sarawak, maka untuk menyeberang ke perbatasan harus menggunakan jasa ojek. Selanjutnya, tukang ojek yang akan mengantar ke Sarawak. Biasanya tukang ojek perbatasan sudah memiliki kartu *pass*, sehingga hal ini mempermudah urusan penyebrangan. Begitu juga sebaliknya pedagang dari Malaysia, melakukan hal yang sama.

Dari fenomena interaksi tersebut di atas, maka analisis teori jika ditinjau dari aspek manusia sebagai makhluk sosial, bahwa setiap orang tidak akan pernah hidup dengan dirinya sendiri, tanpa bergantung pada orang lain yang ada di sekitarnya. Seseorang akan selalu membutuhkan orang lain, tidak hanya untuk saling bantu dan tolong-menolong, tapi juga untuk membangun komunitas sosial yang saling mendukung dan bekerja sama untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Kehidupan masyarakat Indonesia berasal dari latar belakang yang beragam suku, budaya, agama, tradisi, pendidikan, ekonomi dan sebagainya, adalah sesuatu yang niscaya dan tidak dapat dielakkan oleh setiap individu. Namun di situlah keindahan sebuah komunitas sosial bila mampu merekat berbagai perbedaan dan menjadikannya sebagai sarana untuk saling memahami, *tepo seliro* dan toleransi, yang akhirnya akan melahirkan persatuan dan saling mencintai. Walaupun, ada fenomena yang sebaliknya di mana berbagai perbedaan di tengah masyarakat kita kerap menjadi bom waktu dan sumbu pemicu terjadinya konflik horizontal berkepanjangan. Tentu banyak variabel penyebab munculnya konflik. Bahkan bisa jadi konflik dapat muncul dari sebuah komunitas yang berasal dari latar belakang budaya, ekonomi, suku, dan pendidikan yang sama. Konflik seperti ini kerap terjadi pada masyarakat Indonesia yang hidup di pedalaman dan tidak memiliki pendidikan memadai untuk mengomunikasikan masalah yang terjadi di tengah mereka, sehingga bagi mereka bahasa otot jauh lebih efektif untuk menyelesaikan masalah tersebut ketimbang bahasa otak.

Perbedaan budaya dan tradisi suatu wilayah dengan wilayah yang lain juga akan menghasilkan karakter yang berbeda. Inilah salah satu kekayaan bangsa kita yang terdiri

dari banyak suku yang tersebar di berbagai wilayah. Sebagaimana disebutkan di atas bahwa pelbagai perbedaan tersebut dapat menjadi pemicu munculnya sebuah konflik bila tidak dikelola dengan baik. Putusnya jalinan komunikasi dan interaksi antartetangga menjadi sebab utama munculnya masalah-masalah besar.

Perbedaan negara sangat membutuhkan kesadaran untuk dapat saling berinteraksi, karena selain berbeda budaya juga berbeda ideologi maupun visi. Menurut Paulus (2005, dalam Lukum, 2011) integrasi nasional suatu bangsa pada dasarnya membutuhkan secara seimbang tiga kekuatan pengikat yaitu: pertama, adanya kesepakatan terhadap nilai-nilai dasar, ideologi, dan cita-cita untuk bersatu menjadi suatu bangsa (integrasi normatif). Kedua, adanya rasa ketergantungan fungsional dan manfaat nasional serta manfaat fungsional yang konkret dari tiap-tiap daerah yang terintegrasi dalam suatu negara kesatuan (integrasi fungsional). Ketiga, adanya kekuatan yang berwibawa dari pemerintah pusat untuk menjaga komitmen tiap-tiap daerah untuk berintegrasi sehingga tercipta suatu kestabilan dan keteraturan (integrasi koersif).

Penelitian tentang harmonisasi sosial sudah pernah dilakukan oleh Suwartiningsih (2011) dengan subjek penelitian masyarakat Nias. Hasilnya, harmonisasi sosial yang tercipta dalam komunitas masyarakat Nias layak untuk dianalisis dan diteliti. Latar belakang masyarakat Nias yang agamis-pluralistik menjadi dorongan untuk menelisik upaya harmonisasi apa yang dilakukan sehingga tercipta harmoni sosial. Penelitian dilakukan di Kota Gunungsitoli dengan pendekatan penelitian deskriptif-kualitatif. Dari hasil penelitian dapat ditemukan beberapa kearifan lokal yang masih diimplementasikan dalam interaksi sosial di masyarakat tersebut, di antaranya adalah *Banua dan fatalifusöta*, *Emali dome si so ba lala*, *Ono luo na so yomo*, *Sebua ta'ide'ide'ö*, *Side'ide'ide mutayaigö*.¹ Secara garis besar kearifan lokal tersebut dapat dimaknai sebagai cara masyarakat Nias memperlakukan warga asing maupun sesamanya dan upaya penyelesaian apabila terjadi konflik. Dari pemahaman dan penekanan nilai-nilai kearifan lokal dan keagamaan yang kuat bagi pemeluk-pemeluknya memiliki hubungan sangat erat terhadap tercipta dan terpeliharanya harmoni sosial dalam masyarakat Nias.

Selain itu, La Aru Hutagaol dan Papin (2012) meneliti

tentang implikasi proses interaksi sosial antara Cina-Melayu dalam proses harmonisasi sosial di RT Kampung Jawa. Penelitian ini berangkat dari kerangka teori kajian sosiologi kebudayaan, namun tidak memfokuskan pada hasil asimilasinya. Penelitian ini hanya menggambarkan bentuk-bentuk hasil pengelolaan asimilasi serta peranan kedua etnis dalam menjaga dan menjalankan perannya masing-masing. Hasil penelitian *pertama*, proses interaksi sosial antara etnis Cina-Melayu di Kampung Jawa sudah lama terjadi, kedua etnis tersebut dapat berproses secara baik karena didasari oleh latar belakang yang sama yaitu sebagai masyarakat pendatang pada dahulunya dan berpikir bahwa tidak mungkin dapat hidup sendiri tanpa adanya kerja sama dalam mempertahankan hidup. *Kedua*, terdapat kesadaran dari masing-masing masyarakat dalam memaknai arti kebersamaan dalam hidup bermasyarakat, sehingga terbentuk pola pikir untuk saling toleran, tahu menempatkan diri, dan saling membantu antara satu dengan lainnya, dalam memenuhi kebutuhan hidup bersama-sama. Interaksi masyarakat di perbatasan memberikan bukti terbalik, bahwa hidup beda negara tidak harus memiliki perbedaan yang dapat menimbulkan konflik, namun sebaliknya hidup dalam kebersamaan dan saling membutuhkan serta dalam situasi yang harmonis. Negara boleh beda tetapi kehidupan tetap saling bersama.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa harmonisasi sosial yang terjadi pada masyarakat Kecamatan Jagoi Babang karena adanya simpul perekat di mana masyarakat di perbatasan Indonesia dan Malaysia memiliki hubungan kekerabatan yang berasal dari keturunan Suku Dayak Bidayuh, sehingga mereka memiliki rumah adat yang sama, baik di wilayah perbatasan Indonesia (di Kecamatan Jagoi Babang) dan di Kampong Bau, Sarawak. Mereka melakukan adat upacara Gawai sebagai budaya bersama yang dilakukan secara bergantian setiap bulan November. Melalui budaya Gawai, mereka dapat saling berkunjung sebagai kerabat tanpa ada batasan negara. Simpul utama kekerabatan inilah yang menguatkan simpul-simpul lainnya.

Harmonisasi sosial di masyarakat perbatasan Indonesia-Malaysia, khususnya di Kecamatan Jagoi Babang,

Kabupaten Bengkayang, Kalimantan Barat diikat juga oleh empat simpul yang lain yaitu ekonomi, pendidikan, sosial, dan kesehatan. Masing-masing simpul diikat oleh simpul utama yaitu kekerabatan. Keempat simpul ini pun saling berkaitan satu dengan yang lain untuk dapat menimbulkan harmonisasi sosial. Simpul Ekonomi, terbukti melalui transaksi perdagangan di antara warga negara atau masyarakat dari Kecamatan Jagoi Babang yang melakukan jual beli dengan menggunakan dua jenis mata uang yaitu ringgit dan rupiah. Warga negara Indonesia belanja dan berjualan di pasar perbatasan yang berlokasi di Serikin, wilayah Sarawak, Malaysia.

Simpul Sosial, terbukti dengan adanya saling berkunjung pada saat ada perkawinan, kelahiran, maupun kematian saudara yang ada di kedua negara. Bahkan terjadi perkawinan antara warga negara. Simpul Pendidikan, terbukti dengan beberapa anak hasil perkawinan orang tua yang campuran disekolahkan di Sarawak. Para orang tua (yang ayahnya dari Malaysia), memilih menyekolahkan anak-anaknya di Malaysia karena bebas biaya sekolah.

Simpul Kesehatan, terbukti beberapa masyarakat dari Kecamatan Jagoi Babang melakukan pemeriksaan kesehatan dan pengobatan ke rumah sakit yang berada di Sarawak maupun di Kuching. Para dokter dan perawat memperlakukan warga negara dari Indonesia dengan baik. Dari empat simpul yaitu ekonomi, sosial, pendidikan, dan kesehatan yang diikat dengan simpul utama kekerabatan inilah yang menjadikan kehidupan masyarakat perbatasan harmonis.

CATATAN AKHIR

- ¹ Bila diterjemahkan, *Banua dan fatalifusöta* berarti hubungan persaudaraan bagi masyarakat Nias tidak hanya didasarkan pada hubungan darah tetapi hubungan kekerabatan, keakraban, dan kedekatan relasi sosial. Sementara *Emali dome si so ba lala, ono luo na so yomo* dapat diartikan bahwa seseorang yang berada di luar rumah merupakan orang asing, sementara jika mereka sudah masuk ke dalam rumah berarti harus dihormati selayaknya tamu sekaligus sebagai bagian dari keluarga. Namun apabila muncul gesekan antarmasyarakat, mereka percaya bahwa sebuah masalah tidak perlu dibesarkan dan masalah kecil sebaiknya dilupakan atau dalam bahasa Nias *Sebua ta'ide'ide'ö, Side'ide'ide mutayaig*.

REFERENSI

Berger, P. L. (2005). Piramida Kurban Manusia, Etika Politik dan

- Perubahan Sosial. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- Darmaputera, E. (2005). Pergulatan Kehadiran Kristen di Indonesia. Jakarta: PT. BPK Gunung Mulia.
- Engel, J. D. (2005). Metode Penelitian Sosial dan Teologi Kristen. Salatiga: Widya Sari Press.
- Fromm, E. (2010). Akar Kekerasan, Analisis Sosio-psikologis atas Watak Manusia. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Garang, P. J. (2007). Nias: Membangun Harapan Menapak Masa Depan. Jakarta: Yayasan Tanggul Bencana Indonesia.
- Giddens, A. (2009). Problematika Utama dalam Teori Sosial. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hämmerle, J. M. (2001). Asal Usul Masyarakat Nias: Suatu Interpretasi. Yayasan Pusaka Nias.
- Hutagaol, P. L. (2012). Interaksi Etnis Cina-Melayu dalam Mengelola Proses Harmonisasi Sosial (di RT Kampung Jawa, Kelurahan Koba, Kabupaten Bangka Tengah-Koba). Program Studi Sosiologi FISKOM-UKSW, dari <http://repository.library.uksw.edu/handle/123456789/2006>, diakses 12 November 2013.
- Idhamputra (2008). Teori Identitas Sosial. Dari <http://www.scribd.com/doc/61508852/KEARIFANLOKAL> dan <http://idhamputra.wordpress.com/2008/10/21/teori-identitas-sosial/>.
- Koentjaraningrat (1997). Metode-metode Penelitian Masyarakat, Edisi Ketiga. Jakarta: Gramedia.
- Lukum, R. (2011). Membina Harmonisasi Kehidupan Antar Etnis di Propinsi Gorontalo, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Gorontalo. Dari <https://www.google.co.id/#q=teori+harmonisasi+sosial&safe=strict>, diakses 12 November 2013.
- Maleong, L. J. (2007). Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Plaisier, A. J. (2002). Manusia, Gambar Allah, Terobosan-terobosan dalam Bidang Antropologi Kristen. Bandung: BPK Gunung Mulia.
- Pramudianto (ed.). (2005). Nias Rescuing and Empowering Authority. Sirao Credentia Center.
- Santoso, G. (2007). Metodologi Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Soekanto, S. (2010). Sosiologi: Suatu Pengantar. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- _____. (2010). Teori Sosiologi Tentang Perubahan Sosial. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soyomukti, N. (2010). Pengantar Sosiologi. Yogyakarta: AR-RUZZ MEDIA.
- Sudarsa, A. G. (2013). Membangun Indonesia Sejahtera (Langkah Nyata Menuju Visi Indonesia 2020). Jakarta: Semesta Rakyat Merdeka.
- Sugiyono. (2010). Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Suwardiningsih, S. & Zega, F. (2012). Kearifan Lokal Masyarakat Kota Gunungsitoli, Kotamadya Nias, Propinsi Sumatera Utara, Indonesia. MSA, F.Theologia, UKSW, Salatiga.
- Suzuki, P. (1959). The Religious System and Culture of Nias Indonesia. Disertasi s'Gravenhage.
- Sztompka, P. (2010). Sosiologi Perubahan Sosial. Jakarta: Prenada.
- Usman, H. & Purnomo, S. A. (2009). Metodologi Penelitian Sosial. Jakarta: Bumi Aksara.

Indonesia's Digital Diplomacy: Problems and Challenges

Ludiro Madu

International Relations Department
Universitas Pembangunan Nasional 'Veteran' Yogyakarta
Jl. SWK 104, Condongcatur, Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta 55283
ludiro@gmail.com

Submitted: June 28, 2018; accepted: September 20, 2018

Abstrak

Tulisan ini menjelaskan perkembangan terbaru diplomasi digital yang dijalankan Kementerian Luar Negeri Indonesia dalam merespon tingginya tantangan teknologi, informasi, dan komunikasi (TIK) terhadap kepentingan nasional Indonesia. Penggunaan internet dan sosial media telah mengubah praktik diplomasi berbagai negara. Menganalisis saling keterkaitan antara internet dan diplomasi, tulisan ini ingin melihat jalan yang ditempuh Kemenlu dan diplomatnya untuk mengikuti arus perkembangan TIK dan menggunakannya sebagai alat penarik simpati masyarakat. Jika ditelisik kembali, kebijakan diplomasi digital Kemenlu dan implementasinya melalui situs web dan perangkat sosial media lain, memperlihatkan komitmen yang kuat dalam penggunaan diplomasi digital untuk mengatur segala urusan luar negeri di era daring. Diplomasi digital telah memperlihatkan berbagai keuntungan seperti komunikasi langsung dan interaktif dengan pihak asing. Meski demikian, diplomasi digital Indonesia harus menghadapi berbagai permasalahan yang erat kaitannya dengan penggunaan internet oleh aktor negara dan non-negara, baik dalam maupun luar negeri, yang mungkin hal tersebut memiliki risiko bagi hubungan antarnegara. Tulisan ini berargumen bahwa peningkatan penggunaan diplomasi digital akan menentukan kapabilitas Kemenlu dan diplomatnya dalam menghadapi masalah dan tantangan hubungan internasional di era internet.

Kata kunci: Indonesia, Kementerian Luar Negeri, diplomasi digital, Digital Command Center, Badan Siber dan Sandi Negara.

Abstract

This paper explains the recent development of Indonesia's digital diplomacy—which Indonesia's Ministry of Foreign Affairs (MOFA) has conducted—in responding to the growing challenges of information, communication, and technology (ICT) towards its national interest. The use of the internet and its social media has definitely changed the practices of diplomacy among sovereign states, including Indonesia. Analyzing the issue within the interplay between internet and diplomacy, this paper looks at the way Indonesia's MOFA and its diplomats have kept up with the rapid development of the ICT by mastering the use of internet in winning people's hearts and minds. Tracing back the MOFA's policies and implementations of digital diplomacy through its website and other platforms of social media reveals its strong commitment in using digital diplomacy in managing its foreign relations in the recent internet era. Digital diplomacy has presented several benefits for having a direct and interactive communication with foreign audiences. In addition, Indonesia's digital diplomacy had also to deal with various problems which are closely related to the increasing use of internet among states and non-state actors—both in domestic and international levels—which may put risk to state-to-state relations. Therefore, this paper argues that the response of Indonesia's MOFA and its diplomats towards the increasing use of digital diplomacy would determine its capability in managing various problems and challenges of international relations in the recent internet era.

Keywords: Indonesia, Ministry of Foreign Affairs (MOFA), digital diplomacy, Digital Command Center, the National Cyber and Encryption Agency.

INTRODUCTION

Digital diplomacy has increasingly been a hot topic in modern foreign policy, particularly in public diplomacy (Madu, 2017b). Almost all embassies have interestingly used social media as an interactive and convenient tool for promoting their countries, informing people about their lat-

est activities and engaging with their followers, both their own citizen and others in foreign countries. Many embassies account can be found on Facebook, Twitter, Line, Instagram, or YouTube. The use of the internet for diplomacy purposes has changed the way of foreign embassies

engaged with local audiences in other countries. Ying Jing (2017) pointed out that "social media is an effective way for embassies to communicate to target groups, more so than conventional (offline or traditional) public diplomacy."

The case of Indonesia shows that digital diplomacy has been a serious challenge for recent practices of its diplomacy in the era of President Joko Widodo. Although the idea of using social media for diplomacy can be traced back in early 2000s since its first usage of website, the Jokowi's government is the first that officially declared its importance through the Ministry of Foreign Affairs (MOFA) in 2016. The MOFA enthusiastically welcomed the recent development on the digital diplomacy by asserting the importance of internet for assisting the work of diplomats without any delay (Movanita, 2016). In responding to this development, Indonesia's MOFA encouraged its diplomats to keep up with the rapid development of information communication and technology (ICT) tools by exploring the use of new media in various training programs, both in domestic and international levels (Yosephine, 2016).

This paper seeks to understand the evolving ways in which Indonesia's diplomacy has used ICT tools to engage, coordinate, and influence one another in managing the country's national interest in this internet era. It explains the problems that Indonesia's diplomacy has to deal with the increasing use of the internet. This paper applies descriptive qualitative research method by analyzing the way Indonesia, especially the MOFA, in responding to the growth of internet use in digital diplomacy. The case study is important for understanding to what extent the MOFA has thought of the issue seriously.

ANALYSIS

INTERNET AND DIPLOMACY

In recent digital era, states articulate their identity and foreign policy interests of the struggle for online power. Different from traditional power which is physical or tangible in nature, the online power is closely related to soft power. States use the internet to seek influences over the perceptions and creating a favorable architecture for promoting their national interests. There have been many

debates on the nexus between internet and diplomacy which led to unconcluded debates on the term of 'cyber diplomacy,' 'internet diplomacy,' 'digital diplomacy,' and 'e-diplomacy' (DiploFoundation, 2015). While foreign ministries throughout the world have been eager to adopt 'digital diplomacy,' each ministry defines and practices this form of diplomacy in a different manner. This paper also uses the term of digital diplomacy as 'solving foreign policy problems using the Internet' (Copeland, 2015).

Digital diplomacy has played significant role for today's foreign policy, including the role and influence of the internet and new technologies on the objectives, tools and structures of diplomacy. Early literatures on digital diplomacy can be traced back to Brian Hocking's *Diplomacy in the Digital Age* (2015) and Kamen Lovez's *The Digital Diplomacy Potential* (2013). Both literatures interestingly point out two different tendencies on the linkage between internet and diplomacy. Some scholars believe that digitalization enhances public diplomacy, while others claim that it completely alters it into something new, known as digital diplomacy. In cyber space, both state and non-state actors inevitably struggle for influence and power (Potter, 2002). Therefore, following Hocking and Lovez, digital diplomacy is supplement to traditional diplomacy that can help a country in order to advance its foreign policy goals, extend international reach, and influence people in any other side of the world by using internet or other digital instruments to conduct relation between states or other international entities.

Within this context, digital diplomacy promotes the use of ICT to fulfil the state's foreign policy goals by winning hearts and minds of society, both in home country and others. Instead of substituting, diplomacy has more to do with complementing traditional diplomacy. In the era of digital diplomacy, governments or non-state actors have objectives they want in order to secure and develop. Wilson P. Dizard (2001) revealed three important roles that diplomacy can play in this information era. The first is the increasing issues of foreign policies which involve and use ICT tools. In the United States (US), the increasing use of ICT tools has indirectly resulted from new policies which were discussed in various online fora. Additionally, ICT tools have also taken important role of chang-

ing geopolitical interests of the US. Second, various changes in the arrangement of information sources in the MOFA and its related bureaus on the issue of foreign policy. Third, increasing role of public diplomacy, particularly in using ICT for building public opinion on foreign policy matters. These roles have inevitably promoted the importance of overt than covert practices of diplomacy in many countries, including Indonesia. The last role asserts the close connection between public and digital diplomacy in foreign policy of a country.

In addition, Ben Scot—an innovation advisor to former Secretary of State of the US, Hillary Clinton—outlines three important components of digital diplomacy: 1) Public diplomacy, including the use of online platforms; 2) Building expertise in technology policy and understanding the way the internet impacts international developments such as political movements; 3) Impact on development policy and how ICT can be used more effectively to promote economic growth (Cave, 2015). The internet has undoubtedly also managed to democratize diplomacy by enhancing access of diplomacy to both state and non-state actors in order to express their aspiration. Therefore, the internet does not merely give impact to liberalize domestic politics, but it also unprecedentedly influences the practice of diplomacy among countries.

Another benefit of using the internet for diplomacy is the easiness of doing diplomacy without having to be at the same place physically. Interestingly, this online representation has similar role with the type of physical diplomatic representation. Using an example on the case of US' Virtual Embassy in Tehran (Iran)—which was launched in December 2011—Manor (2016) portrayed the extent to which the US used its website to help them interact with Iranian citizens online. Although both countries do not have any diplomatic relations, digital diplomacy has enabled different actors of both countries to develop their relations without the support of any physical diplomatic representation.

Digital diplomacy allows countries to project their soft power beyond their borders. It is now becoming commonplace for politicians and their staffers to use platforms like Twitter or Facebook to serve their own political purposes as well as those of their nation. On Twitter, for instance, it

increasingly develops into type of networking known as 'twiplomacy' which refers to the way in which people in the modern world establish their relationships simply by 'following' each other on Twitter (Verrekia, 2017). Increasingly, world leaders and their representatives are employing e-diplomacy as a tool of communication, such as former US President Barack Obama and others. Former President of Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono, has proven incredibly adept at the usage of ICT for mobilizing people's support when several Indonesia's high-ranking figures were tapped by Australian Intelligent Service. Social media usage, however, is not becoming a replacement for traditional diplomatic action (Antony, 2014). In times of bilateral or international crisis, countries are usually recommended to use traditional diplomacy, instead of digital diplomacy.

INDONESIA'S DIGITAL DIPLOMACY

Almost all diplomatic representatives have developed their official website accounts and other online presence—including Facebook and Instagram accounts—for representing their national interests. Following world leaders, a growing number of ambassadors and diplomats have an active Twitter and other social media accounts. The Indonesia's MOFA indeed had realized the significant role of ICT in diplomacy since the early 2000s. As part of its organizational reform, the MOFA established the Directorate General of Information and Public Diplomacy in 2002. The presence of this new directorate general significantly indicated fundamental and strategic policy on the way Indonesia's MOFA would conduct public diplomacy in the future. Therefore, the online presence of Indonesia's MOFA reflects Indonesia's strong commitment on the use of ICT for implementing its foreign policy in recent digital era.

For Indonesia, awareness of digital diplomacy has increasingly been positive since 2017. In early 2017, Minister of Foreign Affairs, Retno Marsudi, pointed out strategic importance a Digital Command Center (DCC) for supporting and facilitating the use of digital diplomacy at the Annual Speech of Minister of Foreign Affairs 2017 (Kemlu RI, 2017). The statement was followed by the establishment of a Digital Command Center (DCC) as a crisis management center at MOFA (LPSE Kemlu RI, 2017). In

addition, it also has function of a 'watch and monitor' and analyzes the trend of domestic and international public response towards Indonesia's foreign policy. Within the Directorate of Information and Media of Directorate General of Information and Public Diplomacy, DCC serves as a coordination center between the MOFA and Indonesia's representative offices in foreign countries in response to crisis or emergency situations requiring immediate treatment, such as natural disasters, armed conflict, and the protection of Indonesian citizens. These functions seemingly symbolize the presence of the Indonesia's state (*'negara hadir'*) for its Indonesia's citizen as a reflection of its nationalistic behavior of recent foreign policies (Madu, 2017a).

In addition, the Indonesian missions abroad and all stakeholders in Indonesia should develop a national strategy which synergize and coordinate Indonesia's public diplomacy under the DCC. Currently, Indonesia has diplomatic relations with 190 countries in the world through 132 representatives in 96 countries, which are divided into 24 time-zones. Thus, the MOFA is actually working 24 hours a day, seven days a week. The Directorate for Information and Media Services and the Directorate for Public Diplomacy are the key units in digital and public diplomacy at the Indonesia's MOFA. Recent development also shows that almost all Indonesia's embassies have their own social media accounts, for instance Twitter and Facebook. In basic level, those online accounts serve at least as their online representation of Indonesia's national interest in foreign countries.

Compared to other foreign ministries all over the world, Indonesia's MOFA ranked 37th in 2016 on the issue of digital diplomacy (Digital Diplomacy Review 2017, 2017). Based on Twiplomacy ranking, the twitter account of the MOFA took the fourth position as the most reliable government account.¹ The MOFA is trying to keep abreast of the utilization of information and communication technology to support Indonesian diplomacy. In 1996, the official website of the MOFA was launched, which later developed in 2008 and entered version 2.0 in 2016. Social media as a means of communication and information dissemination has been well utilized by the ministry since 2010. Compared to other foreign ministries in some other countries, however, the use of social media as tool of di-

plomacy by the Indonesian MOFA is still moderate. Indonesia's MOFA claims to have better website rather than others (cf. www.kemlu.go.id).

Through digital instruments and social media, presidents, governments, and diplomats can simply bypass the old hierarchy of traditional diplomacy. Audiences can be directly closer to their leaders, while vlogs fundamentally change the paradigm of traditional diplomacy in terms of discretion and secrecy. Until 2018, the MOFA has managed the account on Facebook Page and Twitter (@Portal_Kemlu_RI). Since October 2016, the MOFA has also managed instagram account (@kemlu_ri) with thousands or even hundreds of thousands of followers. Furthermore, the MOFA has also used the audiovisual platform as a means for disseminating information in the form of Foreign Ministry TV (Kemlu TV), which can be accessed through the website of MOFA (www.kemlu.go.id). Until the writing of this paper, the Indonesia's MOFA has a twitter account (@portal_kemlu_RI) with over 130.000 followers, a facebook account (51.690 likes), and an instagram account (52.800 followers). In January 2017, the Indonesian Foreign Minister also announced new initiatives, namely a beta version of a mobile application called Safe Travel for Indonesian citizen travelling abroad.

In this regard, the development of synergy through digital media based on information and communication technology is a necessity. In her opening speech at the Kompasianival event in South Jakarta on Saturday, August 10, Retno said technology, amazing teamwork, and officials' responsibility are keys to solving diplomacy problems. Diplomats need to adjust the way they work and adapt to the current demands of the digital era, which involves diplomacy on social media (Halim, 2016). In various levels of diplomatic training, Indonesia's MOFA equipped its diplomats with various knowledge of recent development of cyberspace, especially on its benefits and challenges that Indonesia's government has to cope with (Kemlu RI, 2016). Therefore, there is no doubt on the well-prepared diplomats and MOFA that Indonesia has in its way of responding to rapid development of the use of ICT in the struggle of power among nations in the recent digital era.

WINNING PEOPLE'S HEARTS AND MINDS

More than just politicians and diplomats using Twitter and Facebook, digital diplomacy allows countries to project their power beyond their borders (Funnell, 2014). Physical border does not limit state's power anymore in digital era. Indonesia's Foreign Minister Retno Marsudi warns her diplomats "they cannot hide in the digital era and need to adjust the way they work—including by focusing on better open-source reporting—in order to represent Indonesia abroad" (Cave, 2016). Indonesia was the world's fourth most populous nation and its citizens have taken to social media in general and Twitter in particular. With such enthusiasm that less than a year ago Jakarta was named the number one Twitter city in the world, with Indonesians generating more tweets than people from any other country (Raeburn, 2013).

For Indonesia, digital diplomacy has given much benefit, such as a tool for diplomats to obtain timely information and to represent Indonesia abroad. It closely links to speed, accuracy, and honesty. Digital diplomacy together with amazing teamwork and officials' responsibility are keys to solving diplomacy problems. Minister Retno Marsudi asserts that,

"If Indonesian diplomats can provide real-time reports [on urgent matters such as natural disasters and hostage situations], we [in Jakarta] can immediately analyze what is going on. In performing their duties, the speed of information is a must for every diplomat. The citizen's trust could decrease if information from the government is not valid. We can't hide in this digital era; that's why honesty is important to tell the public what's really going on" (Halim, 2016).

Nevertheless, Indonesia's digital diplomacy also presents various unprecedented threats which are closely linked with national sovereignty in domestic level and the main aims of public diplomacy i.e. winning hearts and minds of foreign citizens in their own countries. First, online campaign for separatism. After the independence of Timor Leste and peace accord between Indonesia and the Free Aceh Movement (*Gerakan Aceh Merdeka/GAM*), Indonesia has actively encountered with online separatism activities of the Free Papua Organization (*Organisasi Papua Merdeka/OPM*). The OPM has taken much advantages of the internet's rapid development (Titifanue *et al.*, 2016). In response to the OPM, President Joko Widodo

has struggled to develop Papua under political jargon of 'Papua Land of Peace' (*Papua Tanah Damai*), but online maneuvers of Papuan activism through social media and other digital networks has significantly discredited achievements of Indonesia's government in developing infrastructure in Papua.

Second, practices of cyberterrorism (Conway, 2004) have recently risen in the post-terrorist attack in Surabaya 2018 and MH Thamrin street, Jakarta, on January 2016. This phenomenon reveals the emergence of suicide bombers as new generation of terrorists who are skillful of using internet and information networks. They learned radical doctrines and manuals on bomb-making directly from the internet (Hui, 2010). Freedom of access and borderless information has forced government to take serious action on filtering and closing down many radical websites which potentially put risks on Indonesia's society.

Third, cyber (political) activism. The internet also enables public to take part in giving necessary feedback to foreign policy makers. Public opinion in the forms of news web, academician op-ed/opinion in daily and personal opinion in blog account or Twitter in a form of citizen journalism (Lim, 2003). Digital media provides a tool for contributing analysis on international issues, which closely related to Indonesia's national interest. In turn, public become active participant for diplomatic activism with the possibility of influencing the implementation of foreign policy.

Fourth, phenomenon of cyberwar among state actors (Arquilla & Ronfeldt, 1993). The case of cyberwar—in the form of deface to websites belong to other country—occurred between Indonesia and Malaysia on their conflictual claim over Ambalat maritime territory (Madu, 2008). The case of Ambalat shows that cyberwar between both countries can easily be created from misunderstanding among their citizens. Therefore, the role of DCC of the Indonesia's MOFA is inevitable in building coordination among divisions within the MOFA and further coordination among ministries in the government, especially under auspices of the National Cyber and Encryption Agency (*Badan Siber dan Sandi Nasional/BSSN*) which was established in early 2018 (Parameswaran, 2018).

All of those threats clearly show that the rapid progress

of ICT has demanded an adaptive attitude to innovations in politics and diplomacy among nations. Regarding their scope, those threats certainly targeted the interest of Indonesia's government rather than its diplomatic relations. Larger scope of threats requires responsive policy at the national level which Indonesia's government recently responded by the establishment of the BSSN rather than the DCC of Indonesia's MOFA. Increasing awareness among government officials are of importance, but public participation has also become an important indicator of public diplomacy in digital era. Diplomacy is not merely a club of diplomats, but an arena of networking between state and non-state actors (Heine, 2013). Diplomatic negotiations have provided interactive opportunities between citizens and governmental representatives had increased engagement among the public, who are becoming active designers and communicators of digital diplomacy (Yosephine, 2016).

CHALLENGES AHEAD

The use of new interactive communication technologies, such as the internet, WhatsApp, Twitter, Facebook, Instagram, video sharing website, blogs and other social media networks, has made digital diplomacy becomes an active diplomatic mode in international relations. Although Indonesia has gradually realized the pivotal role of internet diplomacy and recently put it into practice, it is still lagging far behind. Apart from these problems, Indonesia's digital diplomacy has to cope with potential danger of cyberattacks and others. This problem has been a growing concern for Indonesia's digital diplomacy, with particular reference to its urgency towards Indonesia's foreign relations.

By adopting digital diplomacy, Indonesia's MOFA realized that digital tools created new opportunities and challenges that diplomacy had to respond with. This meant that diplomatic institutions had to master the use of digital tools. The MOFA established digital infrastructure i.e. Digital Command Center (DCC). The Ministry now has already established a DCC as a crisis management center. It also serves as a 'watch and monitor' and analyzes the trend of open source sources. DCC also serves as a coordination center between the MOFA and the Representative

in response to crisis/emergency situations requiring immediate treatment, such as natural disasters, armed conflict and the protection of Indonesian citizens.

Considering the developments described above, Indonesia should prepare several strategic options for dealing with challenges of digital diplomacy. First, Indonesia should empower its current digital infrastructure under coordination of BSSN. The MOFA's DCC is included within the BSSN with specific duty on those of closely related to Indonesia's cyber security and digital diplomacy. Finding the proper mechanism for coordination across various ministries, agencies, and sub-national governments is of importance for recent Indonesia's condition with the increasing use of internet for everyday life.

Second, the Ministry should empower its digital command center to ensure that a speedy and well-equipped and coordinated process with related line ministries is in place, especially when facing emergency issues or crisis. This option will ensure that Indonesia collect and analyze data to define its correct or actionable policies toward certain issues. Building a digital command center, however, will require changes on culture and workflow processes within the Ministry and in relation with other line ministries/agencies. Indonesia could take best lessons from other countries, such as the US, United Kingdom (UK), and Sweden which has applied diverse and comprehensive digital policy and infrastructure for their domestic and international interests (Prabandari & Rahyaputra, 2018).

Third, the MOFA should enhance its continuous training programs for its officials on media engagement and outreach. This program should involve stakeholders from local and international media for building further networking between media and diplomats. This training would ensure the increased capacities and networks of their diplomats to respond in proper manner with the challenging issue of social media platforms. One of the important issues is ethical arrangement of diplomats in uploading sensitive information in their individual social media accounts. This issue would immediately raise dilemma between overt and covert diplomacy which refers to prolong debate between traditional and modern diplomacy. Recent development of public diplomacy inevitably demands transparency of diplomatic activities, but this personal activity

should not risk national interest of a nation, including Indonesia.

Fourth, the Indonesia's MOFA should reconsider the ways it prepares and coordinates reliable and updated information through its website and other social media (Madu, 2017b). Establishment of such a digital command centre within MOFA is of importance for those coordinative and integrative tasks. Different from other ministries, MOFA has to design, organize, and coordinate through its internal *ad hoc* agency for integrating websites of Indonesia's 131 missions abroad. With the presence of at least 131 websites, MOFA must formulate such a guide book which contains standards, norms, guidelines, criteria, and procedures in conducting digital public diplomacy. These challenges also apply to the increasing number of Indonesia's missions which have twitter accounts. There is no doubt that the number of twitter account would add up with the consideration of divisions within the Indonesia's MOFA.

Although Indonesia's government established the BSSN and the MOFA built the DCC, Indonesia has not produced a clear policy or blueprint for digital diplomacy. Moreover, Indonesia must improve its infrastructure, particularly information and communication technology. More importantly, the government should encourage the use of digital platforms among its diplomats through training. Indonesia also needs to update content continuously on its digital platforms. From its three Foreign Affairs Ministry twitter accounts, only KEMLU RI is updated continuously. Indonesia should consider appointing a special division to manage its digital activities. Having a specific spokesperson dealing with digital activities is one strategic example for pursuing national interest in recent digital era.

CONCLUSION

Close link between the internet and diplomacy has risen up the important of digital diplomacy, including in Indonesia. The practice of diplomacy has made foreign policy accessible for public participation through various ICT tools. Foreign ministries, embassies, and ambassadors (including diplomats) have expressed their increasing interest for reporting their diplomatic activities publicly.

Indonesia's MOFA has conducted various policies for coping with issues of digital diplomacy. Rather than just a matter of providing information to wider public through various social media accounts, MOFA's readiness has significantly reflected the Jokowi's government policy for having state's presence (*negara hadir*) for Indonesia's society, both domestically and internationally in recent cyber era. Having the DCC in supporting its digital diplomacy, Indonesia's MOFA has to work hard for having institutional cooperation with other ministries with particular attention to find out strategies in dealing with the increasing cyber activism—including cyber terrorism. Further policy for building national strategy of digital diplomacy is necessary for Indonesia's government in order to cope with the increasing use of social media for interactive means between societies among different nations.

ENDNOTES

- ¹ In addition to the use of website, Twitter has also been considered as one of the most influential social media platforms which foreign ministries used in selected countries. The US Department of State has ten twitter accounts in ten different non-English languages namely Arabic, Mandarin, Urdu, Hindi, Persian, Spain, Portuguese, Russian, French, and Turkey. With those twitter accounts, the US Department of States has disseminated information in a more effective way as the contents are presented in the audiences' respective language (Bjola & Holmes, 2015).

REFERENCES

- Anonymous. (2014). What Is Digital Diplomacy? From <https://envoycentre.wordpress.com/2014/01/22/what-is-digital-diplomacy/> retrieved October 1, 2016.
- Anonymous. (2015). Digital Diplomacy Week for Indonesian Senior Diplomat. From <http://www.kemlu.go.id/en/berita/siaran-pers/Pages/Digital-Diplomacy-Week-for-Indonesian-Senior-Diplomats.aspx>. retrieved October 1, 2016.
- Anonymous. (2017). Pengumuman Pengadaan Perangkat dalam Rangka Pembangunan Digital Command Center Tahap II, KEMENLU TA 2017. From LPSE Kementerian Luar Negeri <http://lpse.kemlu.go.id/eproc4/pengumuman/1106136> retrieved July 1, 2017.
- Anonymous. (2016). Diplomats and Diplomacy. From <https://www.kemlu.go.id/id/berita/Pages/Diplomat-dan-Digital-Diplomacy.aspx>.
- Arquilla, J. & Ronfeldt, D. (1993). Cyberwar Is Coming. *Comparative Strategy*. Vol. 12, pp. 141-165.
- Bjola, C. & Holmes, M. (2015). *Digital Diplomacy: Theory and Practice*. New York: Routledge.
- Cave, D. (2015). Does Australia do digital diplomacy? *The Inter-*

- preter. From <http://www.lowyinterpreter.org/post/2015/04/17/Does-Australia-do-digital-diplomacy.aspx> retrieved October 5, 2016.
- _____. (2016). Digital Diplomacy Links: The Spy Who 'Liked' Me, Cyber Influencing, ISIS, Indonesia and more. From <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/digital-diplomacy-links-spy-who-liked-me-cyber-influencing-isis-indonesia-and-more> retrieved October 5, 2016.
- Conway, M. (2004). Cyber Terrorism: Media Myth or Clear and Present Danger? From http://doras.dcu.ie/505/1/media_myth_2004.pdf.
- Cooper, A. F., Heine, J., & Thakur, R. (2013). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. UK: Oxford University Press, pp. 453–472.
- Copeland, D. (2015). Digital Technology. In A. F. Cooper, J. Heine, & R. Thakur (eds.), *The Oxford handbook of modern diplomacy*. Oxford: OUP.
- DiploFoundation. (2015). 'Digital Diplomacy, E-diplomacy, Cyber diplomacy.' From <https://www.diplomacy.edu/e-diplomacy>.
- Dizard, W. P. (2001). *Digital Diplomacy: US Foreign Policy in the Information Age*. Washington DC.: Praeger Publisher.
- Effendi, A. (2016). Teknologi Informasi Pengaruhi Kehidupan Masyarakat Indonesia. From <http://www.pikiran-rakyat.com/pendidikan/2016/04/23/teknologi-informasi-pengaruhi-kehidupan-masyarakat-indonesia-367467> retrieved October 2, 2016.
- Funnell, A. (2014, March 25). E-diplomacy Goes Global. From <http://www.abc.net.au/radionational/programs/futuretense/digital-diplomacy/5344156>.
- Halim, D. (2016). Digital Diplomacy a New Way to Solve Problems: Foreign Minister. From <https://jakartaglobe.id/news/digital-diplomacy-new-way-solve-problems-foreign-minister/> retrieved September 25, 2018.
- Hocking, B. & Melissen, J. (2015). *Diplomacy in the Digital Age*. The Netherlands: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Hui, J. Y. (2010). The Internet in Indonesia: Development and Impact of Radical Websites. *Journal of Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 33, Issue 2.
- Jing, Y. (2017). *Social Media and E-Diplomacy: Scanning Embassies on Weibo*. From <https://www.whatsonweibo.com/digital-diplomacy-foreign-embassies-unpopular-weibo/> retrieved May 1, 2018.
- Lim, M. (2003). The Internet, Social Networks, and Reform in Indonesia. In N. Coultry, & J. Curran (Eds.), *Contesting Media Power: Alternative Media in a Networked World*, 273-288. (Critical media studies). Lanham, MD [etc.]: Rowman & Littlefield.
- Lovez, K. & Murray, A. (2013). 'The Digital Diplomacy Potential.' *KMWorld* 22(6).
- Madu, L. (2008). Ambalat Netwar between Indonesia-Malaysia, 2005: Theoretical Reflection on International Relations in Internet Era (Ambalat Netwar antara Indonesia-Malaysia, 2005: Refleksi Teoritis mengenai Hubungan Internasional di Era Internet). *Journal Global & Strategis*, Vol II, No. 1, January-June 2008, pp. 1-22.
- Madu et al. (2017a). Indonesia's Foreign Policy under President Jokowi: More Domestic and Nationalist Orientations. *International Journal of Scientific Research in Science and Technology*. (3)2, pp. 189-197.
- Madu et al. (2017b). Indonesia's Public Diplomacy in the Internet Era: Bringing the State Back. *Dialogo Journal* (4)1: 37 – 42.
- Manor, I. (2018). How to Re-integrate #Digital into Diplomacy. From <https://digdipblog.com/2018/02/26/how-to-re-integrate-digital-into-diplomacy/HowtoRe-integrate#DigitalintoDiplomacy>.
- Movanita, A. N. K. (2016). Minister Said The Important Role of Social Media For Diplomacy. (*Kata Menlu soal Peran Penting Media Sosial untuk Kelancaran Diplomasi*). From <http://nasional.kompas.com/read/2016/10/08/11473291/kata.menlu.soal.peran.penting.media.sosial.untuk.kelancaran.diplomasi> retrieved October 5, 2016.
- Natarajan, K. (2014). Digital Public Diplomacy and a Strategic Narrative for India. *Journal Strategic Analysis*. Vol. 38. Issue 1. pp. 91-106.
- Potter, E. H. (2002). *Cyber-diplomacy: Managing Foreign Policy in the Twenty-First Century*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Parameswaran, P. (2015). Indonesia's Cyber Challenge under Jokowi. From <http://thediplomat.com/2015/01/indonesias-cyber-challenge-under-jokowi/> retrieved October 2, 2016.
- _____. (2018). What's Next for Indonesia's New Cyber Agency? From <https://thediplomat.com/2018/01/whats-next-for-indonesias-new-cyber-agency/>.
- Ramadhan, A. (2018). Towards Indonesian Digital Diplomacy. From <https://ahmadramadhan58.wordpress.com/2018/03/30/towards-indonesian-digital-diplomacy/>.
- Raeburn, S. (2013, November 25). Foreign Policy Meets Social Media: Indonesia Spy Row Ushers in Digital Diplomacy. From <http://www.thedrum.com/opinion/2013/11/25/foreign-policy-meets-social-media-indonesia-row-ushers-digital-diplomacy>.
- Titifanue, J., Tarai, J., Kant, R., & Finau, G. (2016). From Social Networking to Activism: The Role of Social Media in the Free West Papua Campaign. *Pacific studies*. November 2016.
- Verrekia, B. (2017). Digital Diplomacy and Its Effect on International Relations. *Independent Study Project*. From http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/2596.
- Watts, C. (2016). What Should We Make of The Islamic State's Ramadan Wave of Violence. *Foreign Policy Research Institute*. From <http://www.fpri.org/2016/07/make-islamic-states-ramadan-wave-violence/> retrieved September 7, 2016.
- Yosephine, L. (2016). Savy Social Media Diplomacy A Standard in Digital Era. <http://www.thejakartapost.com/news/2016/04/01/savy-social-media-diplomacy-a-standard-in-digital-era.html> retrieved October 1, 2016.

Drug-free ASEAN 2025: Tantangan Indonesia dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Narkoba

V.L. Sinta Herindrasti

Program Studi Ilmu Hubungan Internasional
Universitas Kristen Indonesia
Jl. Mayjen Sutoyo No. 2 Cawang, Jakarta Timur 13630, Indonesia
valentina.herindrasti@uki.ac.id
Diserahkan: 18 April 2018; diterima: 15 Agustus 2018

Abstract

This article examines Indonesia's initiatives in combating and preventing drugs abuse which has reached the level of 'drugs emergency.' Although there are many advantages in this new approach, this article argues that the implementation of the rehabilitation approach still faces various challenges such as policy implementation priority, mindset changing of the executors, un-fully operational system, infrastructure availability, reliable rehabilitation method test, which generate questions on the effectiveness of the decriminalization policy. In the future, continuous evaluation is needed to assure that the policy is well implemented and provides impact as is expected, which is to decrease the number of drug abusers.

Keywords: drug-free ASEAN, drug abuse, criminalisation, decriminalisation, rehabilitation.

Abstrak

Tulisan ini hendak melihat lebih jauh usaha-usaha Indonesia untuk mengatasi masalah penyalahgunaan narkoba yang telah mencapai tingkat 'darurat narkoba.' Tulisan ini berargumen bahwa meskipun terdapat banyak manfaat, pada tingkat pelaksanaan, kebijakan dekriminialisasi masih harus menghadapi berbagai tantangan baik dalam aspek prioritas pelaksanaan kebijakan, perubahan pola pikir pelaksana, sistem yang belum sepenuhnya berjalan, ketersediaan infrastruktur, maupun uji metode rehabilitasi yang andal sehingga efektivitas kebijakan dekriminialisasi masih dipertanyakan. Di masa depan, perlu dilengkapi dengan kajian evaluatif terus-menerus untuk memastikan apakah kebijakan dekriminialisasi sudah terimplementasikan dengan baik dan memberikan dampak sesuai yang diharapkan yaitu penurunan jumlah pecandu.

Kata kunci: ASEAN bebas narkoba, penyalahgunaan narkoba, kriminalisasi, dekriminialisasi, rehabilitasi.

PENDAHULUAN

Ancaman penyalahgunaan Narkoba dan obat-obatan terlarang (NARKOBA) atau NAPZA (Narkotika, Psikotropika, dan Zat Aditif) sudah menjadi fenomena global dan merupakan ancaman kemanusiaan (*human threat*) bagi warga pada tingkat lokal, nasional, regional, dan global. Indonesia tidak terkecuali, juga menghadapi ancaman serius terutama dari segi prevalensi pengguna yang mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Peningkatan dan perluasan penyalahgunaan narkoba yang semakin cepat juga dipicu oleh perkembangan teknologi informasi, di mana komunikasi antara pengguna, pengedar, dan pemasok dapat dengan mudah berlangsung melalui

internet. Berkembangnya variasi jenis narkoba – jika dulu hanya dikenal dari bahan alami yaitu opium dari bunga opium (*papaver somniferum*), ganja dari bunga, daun dan damar tanaman ganja (*annabis sativa*) serta daun tanaman koka (*erythroxylum*) – kini revolusi kimia memungkinkan turunan baru opium dan koka dalam bentuk morfin, heroin, dan kokain (*new synthetic drugs*) yang semakin mendorong komersialisasi massal (Simanungkalit, 2011). Seiring dengan kecenderungan globalisasi, perdagangan narkoba tidak lagi bersifat perorangan namun jaringan berskala besar dengan kekuatan organisasi, modal, kapasitas perdagangan yang bersifat transnasional dan

dikenal sebagai '*transnational organized crime*' yang sangat membahayakan (UNODC, 2018).

Berbagai perkembangan tersebut menjadikan ancaman narkoba terhadap kemanusiaan menjadi lebih kompleks dan membutuhkan usaha yang terintegrasi dalam berbagai tingkatan termasuk kerja sama regional dan internasional. Indonesia bersama negara anggota *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) lainnya telah meningkatkan komitmen untuk mempererat kerja sama dalam penanggulangan penyalahgunaan narkoba dengan mencanangkan program ASEAN Bebas Narkoba 2015 (*Drug-Free ASEAN by 2015*) serta melalui rencana kerja terbaru yaitu *ASEAN Work Plan on Securing Communities Against Illicit Drugs 2016-2025* dalam pertemuan kelima *ASEAN Ministerial Meeting on Drug Matters* (AMMD) di Singapura Oktober 2016.

Yang menarik untuk dipertanyakan adalah, apakah kebijakan penanggulangan penyalahgunaan narkoba Indonesia telah cukup efektif untuk mengatasi jumlah penyalahguna narkoba yang terus meningkat setiap tahun? Sebagai negara dengan penduduk terbesar di ASEAN, disposisi Indonesia dalam arah kebijakan dan strategi penanggulangan narkoba akan sangat menentukan keberhasilan program '*Drug-Free ASEAN 2025*' – sesuatu yang akan berimplikasi pada '*diplomatic standing*' Indonesia di tingkat regional (ASEAN) bahkan internasional. Tulisan ini akan mengkaji inisiatif kebijakan dan strategi Indonesia dalam penanggulangan penyalahgunaan narkoba dan tantangan yang dihadapi, menuju Indonesia bebas narkoba dalam kerangka program '*Drug-Free ASEAN 2025*.'

METODE PENELITIAN

Kajian ini dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Subjek penelitian adalah pemerintah dengan spesifikasi otoritas Badan Narkotika Nasional (BNN) sedangkan objek penelitian adalah kebijakan dan strategi dalam penanggulangan penyalahgunaan narkoba serta tantangan yang dihadapi Indonesia. Penelitian juga bersifat analitik karena menjelaskan dan menganalisa hubungan kausalitas antarvariabel yaitu penyalahgunaan narkoba dan kebijakan serta strategi penanggulangannya. Sementara pendekatan

deskriptif digunakan untuk menggambarkan dan menjelaskan keadaan di lapangan.

Pengumpulan data dilaksanakan dengan beberapa metode, yaitu studi pustaka, pengamatan langsung (*natural observation*), dan wawancara. Data literatur yang digunakan berbentuk buku, berita, artikel maupun hasil penelitian. Observasi dilakukan dengan pencatatan langsung di lokasi penelitian bertujuan melihat, merasakan, dan memaknai interaksi yang sedang berlangsung. Dalam konteks penelitian yang telah dilakukan, fenomena permasalahan narkoba telah lama menjadi bahan pengamatan penulis sehingga ditemukan hal-hal yang menjadi catatan temuan masalah penanggulangan narkoba. Sedangkan wawancara dilakukan dengan berbagai narasumber baik pelaksana kebijakan, pengguna, mantan pengguna, pengedar, petugas pemberantasan dari lembaga kepolisian maupun BNN, dan Badan Narkotika Nasional Provinsi (BNNP) untuk memperoleh data primer penyalahgunaan narkoba serta kebijakan, strategi, dan tantangan penanggulangan penyalahgunaan narkoba.

Untuk memperkuat deskripsi dan analisis kajian, selain data kualitatif dan kuantitatif, penulis juga menggunakan konsep disiplin ilmu lain (Hukum dan Ekonomi/Audit) untuk membantu memperjelas fenomena penyalahgunaan narkoba. Dengan demikian, pemahaman mengenai fenomena penyalahgunaan narkoba di Indonesia akan diperkaya dengan interpretasi kritis atas data yang bersifat kualitatif dan kuantitatif dan menjadi sintesis berdasarkan kesadaran, pengalaman, dan sudut pandang penulis.

PEMBAHASAN

ANCAMAN NARKOBA DI INDONESIA

Dalam peta perdagangan narkoba dunia, posisi Indonesia sudah bergeser dari 'negara transit' menjadi 'negara tujuan' perdagangan narkoba ilegal. Secara geografis, letak Indonesia sangat mendukung karena berada di antara dua benua, Asia dan Australia serta dua Samudera Pasifik dan Samudera Indonesia. Sifat sebagai negara kepulauan terbesar (17.508 pulau) dengan kepemilikan garis pantai dan perbatasan terpanjang, sangat memungkinkan menjadi daerah target produsen opium terbesar di Asia: *Golden Triangle* dari Laos, Thailand dan Myanmar; *Golden Cres-*

Gambar 1. Pintu Masuk Sabu di Indonesia



Sumber: Peta jalur masuk narkotika melalui jalur tikus di laut (William, 2015).

Gambar 2. Pintu Masuk Ganja



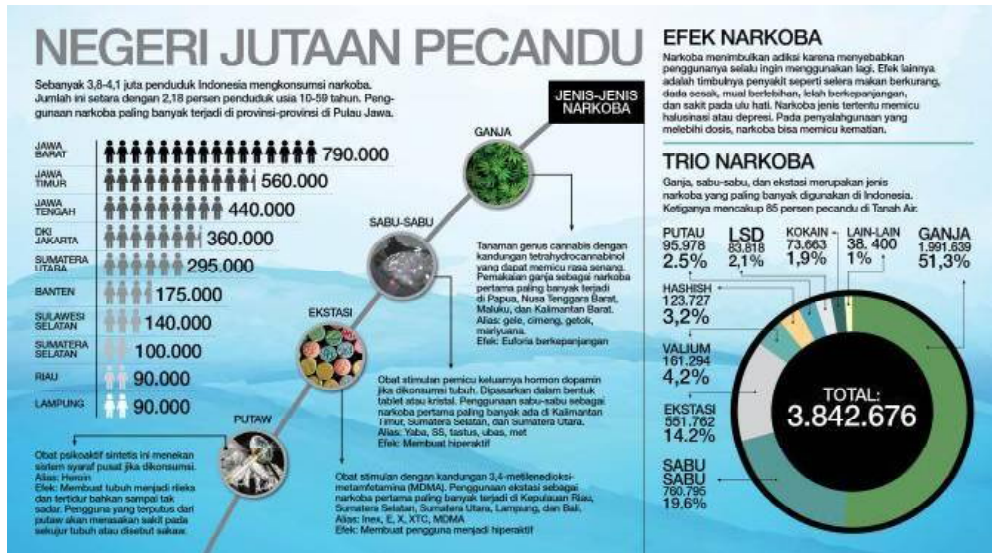
Sumber: Peredaran narkotika di dalam negeri (William, 2015).

cent dari Iran, Afghanistan, Pakistan serta Amerika Latin terutama Peru, Bolivia, Kolombia (Simanungkalit, 2011); meskipun pergeseran produksi narkotika berbasis kimia diyakini menjadikan Tiongkok saat ini sebagai pemasok terbesar dan pengendali bisnis narkotika di Indonesia.

Jalur narkotika ilegal ke Indonesia secara konvensional adalah melalui berbagai pelabuhan udara di berbagai kota di Indonesia. Peredaran gelap narkotika melalui udara dari

luar negeri ke Indonesia tercatat meliputi Amerika Serikat-Jakarta; Malaysia-Jakarta; Malaysia-Tangerang; Nairobi-Abu Dhabi-Jakarta; Tiongkok-Jakarta; Belanda-Jakarta; Iran-Jakarta; Ghana-Jakarta-Surabaya; Nigeria-Jakarta-Bekasi; Nairobi-Doha-Jakarta; Kuala Lumpur-Jakarta-Surabaya; Malaysia-Jakarta-Bandung; Guangdong-Jakarta; Hong Kong-Jakarta (BNN, 2015). Namun, seiring dengan semakin ketatnya pengawasan di bandara, jalur laut for-

Gambar 3. Jumlah Pecandu Narkoba di Indonesia



Sumber: Data pengguna narkoba di Indonesia (William, 2015)

mal maupun ilegal menjadi alternatif pengganti. Gambar 1 menunjukkan titik masuk jalur sabu dari Malaysia (Melaka dan Serawak), Papua Nugini dan Timor Leste ke kota pelabuhan terdekat untuk kemudian didistribusikan ke berbagai kota di Indonesia. Peredaran gelap narkoba melalui laut dari luar negeri ke Indonesia meliputi Malaysia-Entikong-Sanggau/Pontianak; Tiongkok-Jakarta; Malaysia-Nunukan-Pare-pare-Pinrang; Malaysia-Pontianak-Semarang-Kediri; Malaysia-Tanjung Balai Karimun; Malaysia-Aceh Timur; Malaysia-Tanjung Balai-Aceh Timur; Iran-Jakarta-Sukabumi. Sementara jalur domestik atau dalam negeri umumnya merata di jalur Aceh-Pekanbaru-Jakarta; Pontianak-Jakarta; Jakarta-Denpasar; Jakarta-Bekasi; Jakarta-Surakarta; Jakarta-Surabaya; Jakarta-Pontianak; Jakarta-Surabaya-Banjarmasin; Jakarta-Samarinda; Bogor-Sukabumi; Jakarta-Makasar; Jakarta-Indramayu; Pontianak-Tj. Hulu-Pontianak; Pontianak-Bandar Lampung; Nunukan-Pare-pare-Bone; Pekanbaru-Natar/Lampung; Kualanamu-Cipayung/Jakarta (BNN, 2015). Sementara Gambar 2 menunjukkan jalur masuk Ganja terutama dari Aceh ke kota tujuan utama Jakarta melalui berbagai kota.

Gambar 3 menunjukkan data jumlah pecandu narkoba di beberapa provinsi, yaitu Jawa Barat (790.000 orang), Jawa Timur (560.000 orang), Jawa Tengah (440.000 orang), DKI Jakarta (360.000 orang), Sumatera Utara (295.000 orang), Banten (175.000 orang), Sulawesi Selatan

(140.000 orang), Sumatera Selatan (100.000 orang), Riau (90.000 orang), Lampung (90.000 orang). Dari data tersebut setidaknya tercatat 3,8-4,1 juta penduduk Indonesia adalah pengguna narkoba atau setara dengan 2,18% penduduk usia 10-59 tahun.

Laporan Akhir Survei Nasional Perkembangan Penyalahgunaan Narkoba di Indonesia Tahun Anggaran 2014 oleh BNN memproyeksikan jumlah penyalahgunaan narkoba setahun terakhir di Indonesia (2014-2020) melalui pengembangan tiga skenario yaitu skenario naik, stabil, dan turun. Skenario naik adalah terjadinya situasi kenaikan jumlah penyalahgunaan akibat tekanan yang lebih kuat dari para pengedar/bandar narkoba. Skenario turun adalah terjadinya situasi penurunan jumlah penyalahgunaan akibat tekanan yang lebih kuat dari para aparat penegak hukum dan seluruh lapisan masyarakat untuk melakukan upaya pencegahan dan penanggulangan narkoba, terutama aspek sosialisasi dan edukasi. Sementara skenario stabil adalah kondisi di mana relatif tidak ada kenaikan jumlah penyalahgunaan narkoba dari tahun ke tahun karena adanya keseimbangan kekuatan antara pihak aparat penegak hukum dan seluruh lapisan masyarakat melawan para pengedar/bandar narkoba (BNN, 2014).

Jika menggunakan skenario naik, maka jumlah penyalahgunaan pada tahun 2016 akan mencapai 4.505.900, jika menggunakan skenario stabil akan mencapai 4.173.600

Tabel 1. Proyeksi Jumlah Penyalahguna Narkoba Setahun Terakhir di Indonesia, Tahun 2014-2020 (dalam ribu orang)

Jenis Kelamin	Skenario	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Laki-laki	Naik	3,088.7	3,224.0	3,348.7	3,461.4	3,561.5	3,648.3	3,722.8
	Stabil	2,997.5	3,051.5	3,105.5	3,159.0	3,211.9	3,264.4	3,318.0
	Turun	2,884.6	2,837.6	2,803.8	2,783.4	2,777.4	2,786.9	2,814.0
Perempuan	Naik	1,058.4	1,109.6	1,157.1	1,200.5	1,239.1	1,272.9	1,302.1
	Stabil	1,025.2	1,046.6	1,068.1	1,089.5	1,110.4	1,131.3	1,152.5
	Turun	986.0	972.2	963.0	958.4	958.6	964.2	975.8
Total	Naik	4,147.1	4,333.5	4,505.9	4,661.9	4,800.6	4,921.2	5,024.9
	Stabil	4,022.7	4,098.0	4,173.6	4,248.4	4,322.3	4,395.8	4,470.5
	Turun	3,870.5	3,809.8	3,766.8	3,741.8	3,736.0	3,751.1	3,789.9

(Sumber: BNN, 2014)

Tabel 2. Proyeksi Angka Prevalensi Penyalahgunaan Narkoba Setahun Terakhir di Indonesia, 2014-2020 dalam persen (%)

Skenario	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Naik	2.25	2.33	2.39	2.45	2.49	2.53	2.56
Stabil	2.18	2.20	2.21	2.23	2.24	2.26	2.27
Turun	2.10	2.04	2.00	1.96	1.94	1.93	1.93

(Sumber: BNN, 2014)

Tabel 3. Data Penyalahguna Narkoba di Indonesia Tahun 2008, 2011, 2014 dan 2015

No.	Jenis Penyalahguna	2008		2011		2014		2015	
		Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1	Coba Pakai	872.928	26	1.159.649	27	1.624.026	39	1.599.836	39
2	Teratur Pakai	894.492	27	1.910.295	45	1.455.232	37	1.511.035	37
3	Penyalahguna Narkoba Non Suntik	1.358.935	40	1.134.358	27	875.248	23	918.256	22
4	Penyalahguna Narkoba Suntik	236.172	7	70.031	1	67.722	1	68.902	2
TOTAL		3.362.527		4.274.333		4.022.288		4.098.029	
HASIL PENELITIAN		1,99		2,23		2,18		2,20	
PROYEKSI		Baseline		2,32		2,68		2,8	

(Sumber: BNN, 2015)

dan pada skenario turun akan mencapai jumlah 3.766.800.

Sebagai gambaran pelengkap, dapat ditambahkan data penyalahguna narkoba di Indonesia dari laporan kinerja BNN tahun 2015 berdasarkan jenis penyalahguna (kelompok coba pakai, teratur pakai, penyalahguna Narkoba Non-Suntik, dan penyalahguna Narkoba Suntik).

Mengenai ruang lingkup penyalahguna, Laporan Akhir Survei Nasional Perkembangan Penyalahguna Narkoba di Indonesia Tahun Anggaran 2014 menemukan bahwa semua provinsi di Indonesia telah menjadi target narkoba. Provinsi di Jawa mempunyai jumlah penyalahguna

terbanyak dibandingkan provinsi di luar Jawa karena Pulau Jawa memiliki populasi yang lebih besar. DKI Jakarta memiliki angka prevalensi tertinggi (4,73%) disusul oleh Kalimantan Timur (3,07%) dan Kepulauan Riau (2,94%) (BNN, 2014).

Sementara dari berbagai jenis narkoba yang beredar di Indonesia tercatat ganja, sabu-sabu, dan ekstasi merupakan jenis narkoba yang paling banyak digunakan mencapai 85% seluruh pecandu di Indonesia. Sebagai gambaran, menurut *the United Nations Office of Drugs and Crime* (UNODC) setidaknya terdapat 44 narkotika jenis baru *psychoactive*

Tabel 4. Estimasi Jumlah Penyalahguna Narkoba Menurut Jenis Narkoba dan Kelompok Survei, 2014

Jenis Narkoba	Pelajar			Pekerja			Rumah Tangga		
	L*	P*	Total	L	P	Total	L	P	Total
Ganja	504,952	60,646	565,598	793,441	172,561	966,002	423,985	36,053	460,039
Hashis	34,025	12,862	46,887	40,353	3,691	44,044	31,958	837	32,796
Heroin/Putauw	22,502	7,336	29,838	20,460	12,322	32,782	31,463	1,895	33,358
Ekstasi	74,286	34,418	108,704	221,613	80,830	302,444	122,896	17,718	140,614
Shabu Shabu	114,301	37,247	151,548	314,792	104,656	419,448	170,318	19,481	189,799
Nipam	28,894	21,436	50,330	87,141	50,009	137,150	-	-	-
Pil Koplo	88,674	29,475	118,149	84,068	13,842	97,910	-	-	-
Rohypnol	26,901	19,650	46,551	40,353	11,996	52,349	-	-	-
Valium	25,190	14,250	39,440	55,485	32,298	87,782	31,869	2,204	34,072
Kanax	41,846	25,902	67,748	58,847	34,143	92,991	-	-	-
Kokain	18,606	11,384	29,991	23,533	15,875	39,408	4,056	208	4,264
LSD	19,548	10,539	30,087	22,797	22,364	45,161	8,151	8,570	8,570

(Sumber: BNN, 2014)

substances (NPA) di Indonesia dari keseluruhan 461 NPA di dunia. Jenis sabu tidak hanya diperoleh dari luar namun ditemukan juga sabu (*methamphetamine*) yang sudah berhasil diproduksi dalam skala besar di dalam negeri (DW, 2018).

Survei Nasional BNN 2014 berhasil mengumpulkan data dasar penggunaan jenis narkoba pada tiga kelompok survei yaitu kelompok pelajar/mahasiswa, kelompok pekerja dan kelompok rumah tangga. Tiga jenis narkoba (ganja, sabu-sabu, dan ekstasi) amat populer pada tiga kelompok tersebut dengan sedikit perbedaan pola pemakaian selain ganja dan sabu, yaitu pemakaian pil koplo pada kelompok pelajar dan pekerja.

PENANGGULANGAN PENYALAHGUNAAN NARKOBA

Setidaknya terdapat tiga hal menarik yang dapat diamati dalam proses penanggulangan penyalahgunaan narkoba di Indonesia. Yang pertama adalah *'good will'* dan ketegasan presiden dalam pelaksanaan kebijakan; kedua, kondisi kematangan lingkungan sosial; ketiga, basis regulasi dan perubahan arah kebijakan dari *'kriminalisasi'* ke *'decriminalisasi'*.

Menghadapi kecenderungan angka penyalahgunaan narkoba yang tidak mengalami penurunan mendorong pemerintahan Presiden Joko Widodo untuk bersikap keras dan tegas. Sejak tahun 2014, masyarakat dikejutkan oleh penolakan presiden terhadap pengajuan grasi 64 terpidana

mati narkoba yang pada masa pemerintahan Presiden Bambang Yudhoyono tidak diputuskan. Meskipun hukuman mati terhadap terpidana narkoba masih menjadi kontroversi para pakar semenjak kasus *Bali Nine* (Lubis & Lay, 2009: 77-296, Presiden Joko Widodo menegaskan dalam pernyataannya:

"Kesalahan itu sulit dimaafkan karena mereka umumnya adalah para bandar besar yang demi keuntungan pribadi dan kelompoknya telah merusak masa depan generasi penerus bangsa. Saya mendapat laporan, sedikitnya 4,5 juta masyarakat Indonesia telah menjadi pemakai narkoba. Dari jumlah itu 1,2 juta sudah tidak dapat direhabilitasi karena sudah sangat parah dan antara 30-40 orang setiap hari meninggal dunia karena narkoba. Penolakan permohonan grasi sangat penting untuk menjadi shock therapy bagi para bandar, pengedar maupun pengguna" (Sajarwo, 2014, 9 Desember).

Sikap tegas presiden terkait penyalahgunaan narkoba – entah dalam bentuk hukuman berat seumur hidup atau hukuman mati – adalah keharusan mengingat masalah yang bersifat kompleks dan menimbulkan polarisasi tanpa mengenal stratifikasi sosial maupun tingkatan usia. Penangkapan seorang dekan Universitas Hasanudin yang menggunakan sabu adalah bukti bahwa ancaman narkoba sangat luar biasa. Narkoba tidak hanya menyerang kaum muda, akan tetapi seorang yang mapan secara ekonomi dan terdidik pun bisa menjadi korban.

Tabel 5. Daftar Terpidana Mati Kasus Narkoba yang telah Dieksekusi s/d Mei 2015

No	Tahun	Terpidana Mati Kasus Narkoba yang telah Dieksekusi	Kasus
1	2004	Ayodya Prasad Chaubey (India)	Narkoba (Sumut)
		Saelow Prasad (India)	Narkoba (Sumut)
		Namsong Sirilak (Thailand)	Narkoba (Sumut)
2	2008	Samuel Iwuchukwu Okoye (Nigeria)	Narkoba (Banten)
		Hansen Anthony Nwaliosa (Nigeria)	Narkoba (Banten)
3	2013	Muhammad Abdul Hafeez (Pakistan)	Narkoba (Banten)
		M. Adami Wilson alias Abu (Malawi)	Narkoba (Banten)
4	2015	Namaona Denis (Malawi)	Narkoba (Banten)
		Marco Acher Cardoso Moreira (Brazil)	Narkoba (Banten)
		Thi Bich Hanh aau Asien (Vietnam)	Narkoba
		Ang Kiem Soei (Belanda)	Narkoba (Banten)
		Daniel Enemu alias Diarrassouba Mamadou (Nigeria)	Narkoba
		Rani Andriani (Indonesia)	Narkoba (Banten)
		Andrew Chan (Australia)	Narkoba (Bali)
		Myuran Sukumaran (Australia)	Narkoba (Bali)
		Rodrigo Gualarte (Brazil)	Narkoba (Banten)
		Silvester Obiekwe Nwolise alias Mustofa (Nigeria)	Narkoba (Banten)
		Okwudili Oyatanze (Nigeria)	Narkoba (Banten)
		Stephanus Jamio Owolabi Abashin alias Raheem Agbaje Salami (Nigeria)	Narkoba (Banten)
		Martin Anderson alias Belo (Nigeria)	Narkoba (Banten)
Zainal Abidin (Indonesia)	Narkoba (Sumsel)		

Sumber: Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Juni 2015 dalam Jurnal Data P4GN Tahun 2014 (BNN RI, 2015: 35)

Selama pemerintahan Presiden Joko Widodo, pemerintah telah menjalankan eksekusi pidana mati dalam tiga gelombang; enam terpidana mati dieksekusi pada 18 Januari 2015, delapan terpidana mati pada 29 April 2015, dan empat terpidana mati pada 29 Juli 2016.

Selain menjadi lebih berani, Presiden Joko Widodo juga berharap perwujudan pelaksanaan metode pencegahan yang lebih komprehensif dan terintegrasi. Presiden meminta BNN, Kepolisian Republik Indonesia, Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Komunikasi dan Informasi, Kementerian Kesehatan, Kementerian Sosial dan Direktorat Jenderal Bea Cukai untuk bergerak bersama dalam pencegahan penyalahgunaan narkoba. Tiga prinsip yang diharapkan dapat dilakukan adalah tindakan tegas, penutupan celah penyelundupan dan program rehabilitasi untuk memotong rantai pelanggaran narkotika (Indra, 2016).

Data resmi menunjukkan secara jelas bahwa perkembangan penyalahgunaan narkoba dan lalu lintas ilegal menunjukkan penyebaran yang meluas dari kota

hingga daerah pedesaan di seluruh Indonesia sehingga menyebabkan ribuan bahkan jutaan korban secara akumulatif. Penyebaran dapat ditemukan di berbagai lokasi seperti tempat hiburan, kafe, kampus, rumah sewa, rumah tangga bahkan sekolah di mana kelompok rentan (siswa sekolah dari dasar-menengah) mudah menjadi target. Narkoba juga melibatkan berbagai tersangka yang menjadi bagian dari mata rantai terorganisir yang bersifat transnasional yang mencakup produsen, distributor, kurir, pengguna dengan tingkat penyebaran mencapai 219,44 ton shabu, 13,2 juta pil ekstasi, dan 140,75 ton ganja (Movanita, 2016).

Menurut narasumber lapangan di 'daerah merah' (rawan peredaran narkoba) DKI Jakarta, peredaran uang yang terlibat dalam bisnis narkoba sedemikian besarnya sehingga pemberantasan/penghentian seluruh rantai distribusi narkoba nampaknya hampir mustahil untuk dilaksanakan dengan kemampuan personil yang ada. Hal ini sesuai dengan informasi bahwa jumlah transaksi narkoba yang digagalkan distribusinya oleh aparat tidak sampai 2% dari keseluruhan komoditas yang beredar.

Lingkungan sosial atau unit penyalahguna perlu menjadi perhatian dalam usaha penanggulangan setiap 'penyakit sosial' yang sifatnya masif. Di Indonesia, lingkungan sosial penyalahguna masih dalam tingkat paling dasar yaitu meluasnya konsumsi dan penyalahgunaan yang ditunjukkan oleh luasnya pasar, besarnya permintaan (*demand*) akan narkoba dan tren jumlah barang bukti sitaan dalam aksi pemberantasan oleh aparat yang meningkat dari tahun ke tahun. Dengan kata lain, betapapun masifnya aparat melakukan 'pemberantasan,' masih diperoleh barang bukti sitaan yang tidak berkurang/menurun baik dari segi kuantitas maupun jenis (Ganja dan jenis narkotika lain seperti Heroin, Kokain, Morfin, Hashish, Ekstasi, Shabu) (BNN, 2014). Pada tahun 2014, persentase peningkatan barang sitaan terbesar jenis Ganja adalah pada biji ganja (3052,75%), disusul dengan daun ganja sebesar 285,56% (68.541.872,75 gram). Sedangkan untuk barang bukti narkotika, pada tahun 2014 peningkatan terbesar pada barang bukti shabu dengan persentase 111,33% disusul dengan Hashis sebesar 104,94% (BNN, 2014). Bagaimana kita menjelaskan fenomena ini dikaitkan dengan arah penanggulangan yang efektif dan efisien?

Gambar 4. Model Kematangan Organisasi dalam Penanggulangan Narkoba



Sumber: *Modification of Maturity Model of Supreme Audit Institution Intosai 2007* (dalam Mumpuni, 2016).

Mengacu pada *Maturity Model of Supreme Audit Institution* (Intosai, 2007) untuk kasus korupsi, maka kondisi kematangan sosial kasus Indonesia yang berada pada apa yang disebut 'darurat Narkoba' atau 'bencana Narkoba' membutuhkan fase kebijakan penanggulangan yang sesuai. Gambar 4 menunjukkan modifikasi Model Kematangan Lembaga Audit kasus korupsi yang dapat diterapkan untuk

membantu 'memotret' situasi sosial atau kematangan sosial dalam masalah narkoba. Dalam masalah narkoba, kondisi unit penyalahguna masih berada pada tingkat konsumsi (tingkat paling dasar/*basic*) maka yang dibutuhkan adalah tindakan yang sejalan dengan tingkat kematangan sosial organisasi pelaksana. Dengan demikian model penanggulangan yang tepat adalah pemberantasan jaringan narkoba yaitu pada tingkat *oversight* (pencegahan dan pemberantasan/*combating drugs abuse*) secara terus-menerus. Baru jika penyalahguna mulai kurang sesuai dengan tingkat kematangan sosial berikutnya maka metode penanggulangan bisa meningkat ke *insight* (mulai fokus pada hukum dan kerja sama, mendalami kebijakan dan masalah publik) hingga meningkat ke level tertinggi yaitu *foresight* (pengentasan, pemberdayaan masyarakat). Jika model ini digunakan sebagai bantuan analisis, maka pada dasarnya Indonesia baru pada tingkat paling dasar (*oversight*) di mana tindakan kriminal narkoba merajalela dan masih harus berjuang pada tingkat 'pemberantasan' para pelaku dengan berbagai metode.

BASIS REGULASI DAN PERGESERAN ORIENTASI KEBIJAKAN DARI KRIMINALISASI KE DEKRIMINALISASI

Dari segi regulasi (perundangan dan peraturan), Indonesia sudah sangat diuntungkan dengan adanya basis regulasi yang jelas dalam penanggulangan penyalahgunaan narkoba. Basis regulasi sebenarnya sudah dibangun sejak lama mengingat kesadaran dampak negatif narkoba terutama bagi ketahanan nasional. Berbagai upaya perbaikan telah dilaksanakan, terutama dari aspek konstitusi agar sesuai dengan tantangan masa kini. Pada masa awal kemerdekaan, Pemerintah Indonesia menggunakan dua instrumen hukum dari Belanda, yaitu Ordonansi Anestesi a.k.a *Verdoovende Middellen Ordonanti* (Staatsblad 1927 No. 278 jo. No. 536). Ini dimaksudkan untuk menyatukan regulasi mengenai opiat dan anestesi lainnya yang tersebar dalam berbagai tata cara untuk memenuhi penyatuan hukum narkotika di Hindia Belanda, serta *Opium Verpakings Bepalingen* (Staatsblad 1927 No. 514), yang merupakan regulasi terkait kemasan opiat. Kedua instrumen hukum Belanda ini dilaksanakan sesuai dengan aturan Transisi Pasal II UUD 1945.

Meningkatnya penyalahgunaan narkotika mendorong

Pemerintah Indonesia di bawah rezim Presiden Soeharto untuk mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 6 Tahun 1971 kepada Badan Koordinasi Intelijen Nasional (BAKIN) yang pada prinsipnya menginstruksikan BAKIN untuk menangani enam masalah nasional, yaitu pemalsuan uang, penyelundupan, kenakalan remaja, pengawasan subversi dan orang asing (Simanungkalit, 2011; BNN, 2018). Menurut Inpres tersebut, Kepala BAKIN membentuk Bakolak Inpres Tahun 1971 yang salah satu tugasnya adalah mengatasi masalah penyalahgunaan narkotika. Inpres ini nyatanya dianggap tidak mampu menjangkau semua masalah penyalahgunaan narkotika, terutama karena tidak ada definisi narkotika yang tepat, hukuman ringan, maupun agen khusus yang berurusan dengan masalah narkotika.

Merujuk pada kenyataan bahwa kejahatan narkoba adalah kejahatan berbahaya dan bersifat transnasional, pada tingkat global disepakati tiga konvensi tentang pengendalian narkotika, yaitu (i) Konvensi Tunggal tentang Obat Narkotika tahun 1961 (ii) Konvensi tentang Zat Psikotropika tahun 1971 dan (iii) Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Lalu Lintas Gelap Narkotika dan Zat Psikotropika 1988 (UNODC, 2018).

Konvensi Tunggal 1961 (*the Single Convention 1961*) merupakan kebijakan pelarangan tegas penyalahgunaan narkotika dan memaksa setiap negara anggota mengkriminalisasikan pelaku tindak penyalahgunaan narkotika. Konvensi juga mengeluarkan daftar narkotika yang termasuk dalam pengawasan internasional (*Schedule 1961*) di mana setiap negara harus melaporkan penggunaan bahan-bahan narkotika secara berkala kepada Dewan Pengawasan Narkotik Internasional (*INCB-International Narcotics Control Board*). Namun Konvensi Tunggal Narkotika 1961 belum mengatur mengenai perawatan bagi penyalahguna narkoba.

Sementara Konvensi tentang Zat Psikotropika 1971 (*the Convention on Psychotropic Substances 1971*) mulai membahas arti penting rehabilitasi dan mulai memelopori kebijakan pelarangan penyalahgunaan psikotropika yang menghasilkan daftar psikotropika dalam empat golongan termasuk dalam pengawasan internasional (*schedule 1971*). Dalam konvensi ini mulai muncul pengecualian hukuman terhadap penyalahgunaan psikotropika, yakni mengganti

hukuman penjara menjadi perawatan, pendidikan, *after-care* maupun reintegrasi sosial.

Pada tahun 1972 dilakukan amandemen terhadap *Single Convention Narcotics Drugs 1961* Geneva dengan Protokol 1972 yang menekankan perlunya perawatan dan rehabilitasi terhadap pecandu narkotika. Juga dilakukan penambahan pasal mengenai perawatan, pendidikan, *aftercare* maupun reintegrasi sosial sebagai pengganti hukuman terhadap pecandu narkotika (UNDOC, 2018). Sementara pada *the UN Conventions against Illicit Traffic in Narcotics Drugs and Psychotropic Substances of 1998* menekankan langkah-langkah menyeluruh melawan peredaran gelap narkoba yang dilakukan oleh organisasi kriminal termasuk praktik pencucian uang dan pengawasan bahan prekursor.

Pada intinya pembuatan perundangan dan peraturan terkait pencegahan dan penyalahgunaan Narkoba di Indonesia tidak terlepas dari 'semangat' gerakan global anti narkoba dan mengacu kepada berbagai produk konvensi masyarakat internasional.

Pada 26 Juli 1976, Pemerintah Indonesia mengadopsi dan memberlakukan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1976 tentang ratifikasi Konvensi Tunggal tentang Narkotika 1961 beserta Protokol yang mengubahnya (UNODC, 2018). Selain itu, Pemerintah Indonesia juga mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1976 tentang narkotika yang dituangkan ke dalam Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 1976 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3086 (DPR, 2018).

Berbagai undang-undang ini terus diperbaharui dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1997 tentang ratifikasi konvensi PBB sebelumnya; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1996 untuk konvensi PBB terakhir; Undang-Undang No. 22 Tahun 1997 tentang Narkotika yang termasuk dalam Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 1977 No. 3698 di mana pemerintah secara khusus meningkatkan pengawasan untuk mencegah dan menanggulangi pelanggaran dan perdagangan gelap narkoba. Melihat kenyataan bahwa tindak pidana narkotika telah menjadi tindakan transnasional dengan berkembangnya jaringan organisasi dan telah menyebabkan banyak korban, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun

1997 dinilai tidak sesuai dengan situasi saat ini. Sebab itu, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 (BNN, 2018).

Dalam undang-undang tersebut, secara luas diatur kebijakan tentang narkoba dengan definisi; dasar, asas, dan tujuan; jenis narkoba, kegiatan yang berhubungan dengan narkoba (penanaman, penggabungan, produksi, perdagangan, pengangkutan, dan penggunaan), ketentuan terkait pengawasan, pelaporan wajib, ketentuan terkait penyelidikan, penuntutan dan pemeriksaan di depan pengadilan, pemberian hukuman, perawatan, dan rehabilitasi bagi pecandu, serta kondisi hubungan internasional mengenai masalah terkait penanggulangan narkoba.

UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkoba bertujuan (a) menjamin ketersediaan narkoba untuk kepentingan pelayanan kesehatan dan/atau pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; (b) mencegah, melindungi dan menyelamatkan bangsa Indonesia dari penyalahgunaan narkoba; (c) memberantas peredaran gelap narkoba dan prekursor narkoba; (d) menjamin pengaturan upaya rehabilitasi medis dan sosial bagi penyalahguna dan pecandu narkoba (Pasal 4, Pustaka Mahardika, 2011). Secara garis besar ada beberapa aspek yang menjadi perhatian utama UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkoba, yaitu:

- a. Aspek penanggulangan: melalui implementasi strategi pengurangan permintaan obat-obatan UNODC 1998 dalam bentuk kerja sama internasional yang berfokus pada produksi, sirkulasi, dan distribusi gelap di mana Indonesia menerapkan hukuman mati dan hidup untuk sindikat narkoba (Pasal 114 Ayat 2; Simanungkalit 2011). Di sisi lain, implementasi strategi pengurangan pasokan melalui intervensi untuk semua kegiatan pasokan obat oleh lembaga penegak hukum (polisi, jaksa umum, dan peradilan) seperti menangkap, menyerbu dan menghukum. Penegakan hukum dilakukan bersama dengan pengawasan bandara dan pelabuhan laut.
- b. Aspek pencegahan: dicapai melalui kolaborasi yang dioptimalkan antara berbagai lembaga, yaitu pemerintah (BNN, Pemerintah Daerah, Kementerian Kesehatan, Kementerian Dalam Negeri), penegak

hukum (Kepolisian Republik Indonesia, jaksa umum, lembaga peradilan, lembaga pemasyarakatan, dan organisasi non-pemerintah) serta upaya dari masyarakat.

- c. Rehabilitasi medis dan sosial: yang dicapai melalui Pasal 54, dinyatakan bahwa pecandu narkoba dan penyalahguna narkoba harus melalui rehabilitasi medis dan sosial; Pasal 55 menyatakan bahwa orang tua dan wali harus melakukan wajib lapor serta menunjuk rumah sakit untuk rehabilitasi medis (Pasal 56).

Dengan demikian jelas bahwa UU No. 35/2009 memfasilitasi pergeseran cara pandang dari sifatnya yang berorientasi hukuman (*punishment*) atau kriminalisasi melalui dominasi aspek pidana terhadap ancaman eksistensi negara menjadi berorientasi 'kemanusiaan' atau berpihak pada korban dalam bentuk depenalisasi atau dekriminalisasi di mana aspek rehabilitasi medis dan sosial diberi tempat; karena pada dasarnya dalam proses pemeriksaan dibedakan antara yang betul-betul pengedar yang harus dipidana dengan hukuman seberat-beratnya dan 'pecandu' sebagai korban yang harus dipulihkan. Dengan kata lain, kelompok pecandu dikategorikan sebagai korban atas perbuatan sendiri (*self-victimization*) yang harus mendapatkan pertolongan agar pulih baik fisik maupun psikis sehingga mampu menjalani hidup normal dan berkarya bagi diri dan masyarakat.

Dari segi terminologi, kriminalisasi dipahami sebagai tindakan atau penetapan penguasa mengenai perbuatan-perbuatan tertentu yang oleh masyarakat atau golongan-golongan masyarakat dianggap melakukan tindakan pidana atau membuat suatu tindakan menjadi perbuatan kriminal dan karena itu dapat dipidana oleh pemerintah (Soekanto, 1981). Dalam perspektif *labelling*, kriminalisasi adalah keputusan badan pembentuk undang-undang pidana yang memberikan label terhadap tingkah laku manusia sebagai kejahatan atau tindak pidana (Barlow, 1984). Singkatnya, definisi ini mengartikan bahwa kriminalisasi mengacu pada penetapan suatu perbuatan sebagai tindak pidana yang akan diancam dengan sanksi pidana.

Pada konteks masalah narkoba, kebijakan kriminalisasi melalui Undang-Undang tentang Narkoba tidak mengurangi apalagi menyelesaikan permasalahan di lapangan. Data menunjukkan penyalahgunaan narkoba

justru meningkat, menyebar dengan pola yang sulit dideteksi oleh otoritas seperti BNN atau kepolisian. Setidaknya terdapat dua faktor yang menyebabkan *punishment* tidak signifikan terhadap penanggulangan penyalahgunaan narkoba jika dikaitkan dengan asas-asas kriminalisasi seperti legalitas, subsidiaritas, dan persamaan.

Pertama, praktik perundang-undangan tentang narkoba dalam konteks legalitas ternyata tidak dapat berperan melindungi posisi hukum rakyat terhadap penegak hukum (penguasa). Asas legalitas terkadang hanya menjadi sebuah fungsi dasar hukum bagi pemerintah dalam tindakan mengatur kehidupan masyarakat namun tidak menutup ruang bagi penyalahgunaan hukum. Meskipun seseorang dikatakan sebagai pelaku tindak pidana narkoba namun sebagai manusia tetap mempunyai hak asasi yang harus dihormati oleh pemerintah dan hukum pidana. Tidak jarang terjadi pelanggaran HAM dan pelanggaran hak konstituen terutama dalam proses pembuatan keputusan dan penegakan hukum di mana transaksi politis, jual beli hukuman sering terjadi dalam bentuk penangguhan hukuman mati. Dalam kasus Togiman alias Toge/Toni (Sukmana, 2018) ataupun pelanggaran ruang gerak, transaksi narkoba justru terjadi di Lapas.

Kedua, dalam konteks subsidiaritas terdapat semacam keyakinan di kalangan penegak hukum bahwa pemberlakuan ancaman berat/sangat berat dalam tindak pidana akan berpengaruh secara otomatis bagi perubahan perilaku dalam masyarakat; karena diharapkan muncul efek jera (ketakutan) dan tidak melakukan tindak pidana tersebut. Asas subsidiaritas mengacu pada penerapan instrumen hukum pidana yang dilakukan sebagai tambahan (*subsider*) manakala instrumen lain tidak berfungsi atau penerapan hukum pidana merupakan upaya/obat terakhir (*ultimatum remedium*) (Hariyanto, 2016). Dalam kasus narkoba perubahan dari sanksi pidana ringan menjadi sanksi pidana sangat berat belum dapat menanggulangi masalah narkoba.

Mengingat kebijakan kriminalisasi di atas tidak mampu menjawab tantangan peningkatan penyalahgunaan, maka kebijakan bergeser kepada upaya dekriminalisasi tanpa mengeliminasi kebijakan kriminalisasi. Dekriminalisasi diartikan sebagai suatu proses suatu tindakan yang

merupakan kejahatan karena dilarang dalam perundangan pidana kemudian dicabut dari perundangan sehingga tindakan tersebut tidak lagi menjadi tindakan kejahatan. Dekriminalisasi merupakan penggolongan suatu perbuatan yang pada mulanya dianggap sebagai peristiwa pidana, tetapi kemudian dianggap sebagai perilaku biasa (KBBI, 2018). Sedangkan dekriminalisasi menurut Jacob Sahetapy (Hukum Online, 2018) dipisahkan menjadi dua yakni di tingkat legislasi – yang awalnya suatu tindakan pidana diatur dalam peraturan undang-undang kemudian peraturan tersebut diubah sehingga tindakan tersebut tidak lagi menjadi ketentuan pidana; dan di tingkat praktik – undang-undang ada tetapi masyarakat sudah menganggap hal tersebut bukan tindak pidana. Lebih jauh kebijakan dekriminalisasi diklaim mampu menekan permintaan (*demand reduction*) dalam rangka mengurangi persediaan (*supply*) narkoba dan akan berdampak pada penyelesaian masalah narkoba sehingga UU No. 35/2009 dianggap sebagai terobosan bagi korban penyalahgunaan narkoba.

Dekriminalisasi mencoba memosisikan penyalahgunaan narkoba sebagai ‘korban’ kejahatan adiktif yang membutuhkan pemulihan fisik maupun psikologis sehingga perlu mendapatkan perawatan dan perlindungan agar dapat menjalani kehidupan sebagai warga negara yang taat hukum dan berperan dalam pembangunan bangsa. UU No. 35/2009 merupakan pendekatan hukum yang mengedepankan nilai-nilai kemanusiaan dan moral dan diberikan ruang yang luas bagi siapapun untuk berpartisipasi dalam sosialisasi atau pendampingan korban. Dalam undang-undang ini, para korban penyalahgunaan narkoba diberikan hak dan wajib rehabilitasi medis dan sosial hingga dinyatakan sehat secara fisik dan psikis.

PERAN BADAN NARKOTIKA NASIONAL (BNN)

UU No. 35/2009 bab XI tentang Pencegahan dan Penanggulangan dalam Pasal 64 menyatakan bahwa pembentukan Badan Narkotika Nasional (BNN) sebagai organisasi pemerintah non-kementerian yang melapor dan bertanggung jawab kepada presiden. BNN berada di ibukota negara dengan ruang lingkup kerja seluruh Republik Indonesia meliputi tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Peran dan otoritas BNN adalah koordinasi dengan instansi terkait; meningkatkan

kemampuan rehabilitasi sosial dan medis yang dilakukan oleh masyarakat; mengembangkan laboratorium; melakukan perjanjian bilateral, multilateral, regional, dan internasional; juga berwenang untuk melakukan investigasi, menangkap, dan membuat laporan pelaksanaan tugas.

BNN juga bertanggung jawab untuk menghasilkan laporan kinerja tahunan yaitu melaporkan target dan kinerja dalam satu tahun fiskal. Pada tahun 2015, misalnya, BNN menetapkan tujuh target strategis dengan 23 indikator kinerja utama yaitu (i) menahan kenaikan prevalensi penyalahgunaan narkoba setiap tahun sebesar 0,05%, (ii) area pencegahan yang mencakup lima indikator kinerja utama, (iii) pemberdayaan area dengan lima indikator kinerja utama, (iv) daerah rehabilitasi dengan tiga indikator kinerja utama, (v) area penanggulangan dengan empat indikator utama, (vi) wilayah hukum dan kolaborasi dengan tiga indikator kinerja utama, (vii) sekretariat BNN dengan dua indikator kinerja utama. Pagu anggaran BNN 2015 termasuk dukungan manajemen dan program teknis sebesar Rp1.426.620.860.000,00 dengan realisasi anggaran sebesar Rp1.150.766.439.175,00 (80,66%) (BNN, 2016).

Sebagai badan yang bertanggungjawab langsung terhadap presiden, jelas bahwa otoritasnya memiliki legitimasi yang sah. Ia berwenang dan bertanggungjawab atas permasalahan narkoba. Perannya dapat difragmentasikan pada tiga aktivitas pokok yakni reduksi budidaya tanaman ilegal, reduksi produksi, dan perdagangan serta reduksi prevalensi penyalahgunaan narkoba. Aktivitas ini pada tingkatan paling sederhana bertujuan mempersempit ruang gerak budidaya tanaman ilegal, produksi dan perdagangan narkoba oleh sindikat narkoba dan juga menekan laju angka peredaran narkoba di Indonesia. Agar efektif, diperlukan kerja sama yang erat dengan berbagai pihak, terutama untuk membangun kesadaran dan kepercayaan serta menjalin kedekatan secara sosiologis dan psikologis dengan masyarakat agar semakin aktif melaporkan kegiatan peredaran narkoba di wilayah masing-masing. Dengan mempersempit atau menutup semua akses narkoba maka ruang gerak sindikat narkoba akan menjadi terbatas dan secara perlahan mampu mereduksi tingkat produksi dan perdagangan gelap narkoba.

Dengan mengaitkan antara praksis peran BNN dan

eskalasi penyalahgunaan narkoba yang terhitung tinggi di Indonesia, nampak ada kecenderungan bahwa BNN 'terjebak' pada keterbatasan sistem internalnya dan kondisi sosial ekonomi masyarakat sehingga ditemukan sebuah kesenjangan sebagai alasan ketidakefektifan pelaksanaan perannya. Kesenjangan ini merupakan kompilasi persoalan sosial ekonomi berupa kemiskinan, keterasingan diri, kehilangan hak, runtuhnya moral, kegagalan menginterpretasikan zaman dengan keterbatasan/kekakuan sistem berupa keterbatasan personal, anggaran operasional, peralatan serta teknologi, kesejahteraan sumber daya manusia (SDM) yang rendah, keterlibatan aparat penegak hukum dan tokoh pemerintah dengan sindikat ataupun bandar narkoba. Kesenjangan ini bukanlah ketimpangan yang menimbulkan perbedaan yang signifikan antara masyarakat, tetapi dalam konteks bahwa ia tidak dapat diprediksi, diukur ataupun dikontrol secara berkesinambungan. Mengontrol kemiskinan, keterasingan diri, kehilangan hak dan sebagainya untuk menetapkan strategi penanggulangan adalah suatu 'pekerjaan besar' sebab kemiskinan, keterasingan diri dan sebagainya merupakan wilayah privat individu yang sulit diintervensi siapapun dan ia tidak menetap pada suatu periode waktu tetapi bergerak dinamis. Inilah yang menjadi ketidakefektifan peran BNN dalam penanggulangan penyalahgunaan narkoba. Sebaliknya ia membuka ruang-ruang yang baru bagi kelangsungan mata rantai produksi, perdagangan dan peredaran narkoba di Indonesia.

TANTANGAN PELAKSANAAN KEBIJAKAN PENANGGULANGAN DAN PENYALAHGUNAAN NARKOBA

Mempertimbangkan luasnya cakupan penyalahgunaan narkoba yang harus dihadapi oleh BNN dan instansi pemerintah dan non-pemerintah terkait lainnya, beberapa tantangan yang harus dipahami dalam pelaksanaan kebijakan penanggulangan penyalahgunaan narkoba di Indonesia adalah mengenai (i) prioritas implementasi kebijakan dan (ii) kesenjangan dalam pelaksanaan kebijakan dekriminasi yang mencakup pola pikir, sistem yang tidak bekerja maksimal, kesenjangan antara infrastruktur dan target layanan rehabilitasi, serta metode rehabilitasi yang lebih terbukti.

Prioritas Pelaksanaan Kebijakan

Saat ini Indonesia dihadapkan pada target 'Bebas Narkoba 2025' dalam konteks 'Drug Free ASEAN 2025.' Frasa 'Indonesia Darurat Narkoba' atau 'Bencana Narkoba' telah menunjukkan bahwa – dengan bantuan Model Kematangan Organisasi dalam Penanggulangan Narkoba (Gambar 4) – tingkat kematangan lingkungan sosial terkait narkoba adalah pada tingkat dasar yaitu *oversight*, yaitu jumlah penyalahguna yang sedemikian besar dan yang dibutuhkan adalah pemberantasan dengan metode penanggulangan yang lebih sesuai dengan tingkatnya. Analogi dengan fenomena korupsi, jika jumlah praktik korupsi sedemikian besar (dalam berbagai lini birokrasi pemerintah dan masyarakat misalnya), maka metode penanggulangan yang diambil adalah pemberantasan korupsi hingga pada kematangan sosial tertentu untuk diterapkan metode berikutnya. Misalnya masalah-masalah diskusi kebijakan dan publik.

Dalam konteks aktivitas BNN dapat dipertanyakan kebijakan manakah yang menjadi fokus utama penanggulangan penyalahgunaan narkoba? Artinya bahwa ia diprioritaskan sebagai kebijakan utama dan mendasar dengan logika bahwa aktivitasnya mampu menahan laju angka penyalahgunaan narkoba. Hal ini sekaligus menjadi deteksi dini penyalahgunaan narkoba sehingga kebijakan lainnya cukup diperlukan sebatas untuk penciptaan lingkungan yang bebas dari narkoba. Prioritas pelaksanaan kebijakan ini juga berindikator pada efisiensi dan efektifitas.

Dalam praktiknya, sulit untuk menjelaskan kebijakan mana yang menjadi prioritas sebab semua kebijakan dilaksanakan secara sporadis dalam periode waktu aktivitas yang bersamaan dan masing-masing memiliki arah kebijakan yang berbeda namun dengan ukuran kepentingan yang sama. Ketidakjelasan prioritas pelaksanaan kebijakan ini merupakan akumulasi dari masalah internal otoritas kelembagaan yakni, (1) keterbatasan personil, peralatan dan teknologi, (2) keterbatasan anggaran operasional, (3) kesejahteraan sumber daya manusia (SDM) yang rendah, (4) ego sektoral yang tinggi. Akibatnya, penentuan prioritas pelaksanaan kebijakan lebih mempertimbangkan pada ketersediaan personil, peralatan dan teknologi, maupun ketersediaan anggaran operasional

kegiatan, bukan lagi kepada tujuan kebijakan itu sendiri. Terkait soal ego sektoral pun, masih terlihat perbedaan persepsi tentang mekanisme kerja dan arah kebijakan di antara pihak pemangku kepentingan yakni BNN dan substrukturnya. Hal yang menjadi tantangan lainnya adalah adanya dualitas wewenang dan fungsi (tumpang tindih wewenang/ambil alih fungsi) antara pihak BNN dengan pihak *stakeholder* lain terutama kepolisian. Walaupun tidak diakui, nampak bahwa pihak kepolisian seringkali melakukan wewenang BNN dalam operasi pemberantasan narkoba, seolah-olah sedang berkompetisi memperlihatkan instansi mana yang memiliki tingkat kinerja lebih baik. Dilemanya adalah pihak kepolisian juga diberikan wewenang atau otoritas untuk menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat sehingga sulit mengelak dari tugas pokok dan fungsi (tupoksi) pada bidang yang sama.

Kesenjangan Pelaksanaan Kebijakan Dekriminalisasi

Perubahan paradigma dalam legislasi narkotika, khususnya UU No. 35/2009, membutuhkan perubahan 'pola pikir' (*mindset*) bagi para pelaksana, baik para penyidik, polisi, jaksa, dan hakim. Paradigma dekriminialisasi membutuhkan proses 'penilaian' (*assessment*) yang melibatkan berbagai pihak. Penanganan pecandu harus didasarkan pada prosedur operasi standar (*SOP-Standard Operating Procedure*) yang tertulis dalam Peraturan Bersama antara Mahkamah Agung, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Kesehatan, Kementerian Sosial, Jaksa Agung, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, dan Kepala Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia Nomor: 01/PB/MA/III/2014; Nomor: 03 Tahun 2014; No: 11 Tahun 2014; Nomor: 3 Tahun 2014; Nomor: PER-005/A/JA/03/2014; Nomor: 1 Tahun 2014; Nomor: PERBER/01/III/2014 / BNN tentang Penanganan Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika kepada Badan Rehabilitasi.

SOP yang berlaku saat ini adalah penilaian yang akan dilakukan oleh tim medis untuk menentukan tingkat keparahan (kecanduan narkotika dan penyakit terkait lainnya) dan rencana terapi rehabilitasi untuk klien. Setelah penilaian dilakukan, maka penyalahguna atau pecandu menjalani rehabilitasi medis *on-road* dengan dasar simtomatik, yaitu menyembuhkan berdasarkan keluhan

saat ini (artinya jika klien datang dengan masalah sakit kepala, maka obat pereda sakit kepala yang akan diresepkan) dan dilanjutkan dengan konseling. Tujuan dari konseling adalah memperkuat klien agar sepenuhnya melepaskan diri dari kecanduan narkoba dan mencegah kekambuhan (BNN, 2018). Tidak jarang dalam banyak kasus, orang yang tertangkap, dipenjara terlebih dahulu tanpa penilaian apapun. Penyidik dan jaksa penuntut umum dalam memeriksa tersangka pelaku narkoba tidak sepenuhnya mengacu pada kondisi hukum dalam UU Narkotika. Penyidik dan jaksa penuntut umum jarang meminta penilaian atau pendapat ahli mengenai kondisi kecanduan fisik dan psikologis dari pengguna narkoba yang tertangkap dengan indikasi sebagai pecandu narkoba (orang yang membawa, memiliki, mengontrol zat narkoba dalam jumlah tertentu untuk penggunaan satu hari). Dalam kasus seperti itu, seringkali penyidik dan jaksa umum dikatakan melakukan 'pembangkangan hukum.' Hal ini menjadi salah satu tantangan bahwa ada indikasi potensial pelanggaran hak hukum oleh pihak penyidik dan jaksa penuntut umum dalam prosedur hukum acara pidana tanpa penilaian yang objektif pada kondisi hukum UU Narkotika dan pada kondisi tingkat kecanduan fisik maupun psikis pengguna narkoba.

Ruang lingkup kerja BNN sebagai lembaga non-kementerian utama yang melapor langsung kepada presiden sangat besar. Meskipun menurut Instruksi Presiden No. 12 tahun 2011 tentang Implementasi Kebijakan dan Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba Tahun 2011-2015 didukung oleh berbagai Kementerian dan lembaga non-kementerian, namun dalam implementasinya, sistem yang sudah dibangun belum sepenuhnya 'berjalan' karena bekerjanya sistem dibutuhkan infrastruktur, koordinasi, pendanaan, dan sumber daya.

Kesenjangan lain terkait target layanan infrastruktur dan rehabilitasi untuk 100.000 pecandu. Target besar ini tentu membutuhkan metode 'penjangkauan' di setiap provinsi/kabupaten/kota disertai pendanaan yang cukup, mengingat kebutuhannya yang sangat besar pada setiap langkah. Faktor lain adalah 'stigma' bahwa pecandu adalah penjahat, orang yang sulit, tidak berguna akibat praktik

pendekatan kriminalitas/hukuman dalam 50 tahun terakhir, serta 'rasa malu' keluarga jika salah satu anggotanya terlibat dengan narkoba. Selain fakta bahwa rehabilitasi masih dianggap sebagai 'penjara,' rehabilitasi juga menjadi hal yang traumatis bagi pecandu dan keluarga mereka. Stigma negatif kepada pecandu juga mendorong masyarakat untuk tidak membawa pecandu ke lembaga rehabilitasi.

Terkait metode rehabilitasi (penyembuhan), masih dibutuhkan penelitian dan uji coba yang memadai dan terus-menerus, baik secara medis maupun sosial yang dapat diandalkan untuk program rehabilitasi total. Pengembangan metode rehabilitasi juga bukan sesuatu yang mudah dilakukan. Seperti diketahui di Indonesia dikenal berbagai praktik penyembuhan melalui metode spiritual maupun non-spiritual (misalnya metode Abah Anom, Metode 12 Langkah, Terapi Komunitas/*Therapeutic Community* dan sebagainya). Metode terapi yang tidak andal akan membuat masyarakat kecewa dan tidak percaya lagi karena sebagian besar pecandu ternyata kembali lagi kepada gaya hidup lama (kambuh). Dengan kata lain, metode rehabilitasi medis atau sosial bisa dianggap gagal dan tidak lagi mendapat dukungan masyarakat dan pada gilirannya pecandu 'kambuhan' akan memperkuat 'stigma' yang ada.

KESIMPULAN

Di tengah kondisi 'darurat narkoba' dan cita-cita pencapaian '*Drug Free ASEAN 2025*' pada tingkat regional, bersama negara anggota ASEAN, Indonesia ditantang untuk menemukan metode penanggulangan penyalahgunaan narkoba yang efektif dan efisien. Indonesia telah mempunyai modal yang luar biasa, baik dari segi '*good will*' dan ketegasan pemerintah Presiden Joko Widodo, peraturan perundangan yang mendukung serta lembaga formal dalam bentuk badan atau kementerian sebagai pelaksana kebijakan. UU No. 35/2009 juga membuka peluang sangat besar bagi partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam upaya pencegahan penyalahgunaan narkoba.

Lebih spesifik, kebijakan dekriminalisasi—sebagai perwujudan semangat pembaharuan perundang-undangan dan regulasi mengenai Narkoba demi menyelesaikan

masalah penyalahgunaan Narkoba yang sedemikian masif di Indonesia—sudah sejalan dengan gerakan anti narkoba internasional di bawah insiatif UNDOC dan dianggap membawa manfaat besar. Berbagai manfaat tersebut antara lain mengurangi tuntutan pidana hukum murni dan kecenderungan *over capacity* dalam penjara kasus narkoba, memutus rantai perdagangan narkoba, memberikan pemulihan bagi pecandu dan mengatasi kerugian ekonomi dan sosial serta mendorong kemandirian masyarakat untuk memulihkan diri sendiri (aspek pemberdayaan). Namun dalam pelaksanaan, rehabilitasi medis dan sosial membutuhkan operasionalisasi sistem yang mensyaratkan kepemimpinan, manajemen, koordinasi antarinstansi, penyiapan sumber daya manusia serta integrasi sistem dari hulu ke hilir.

Kematangan sosial masyarakat terkait narkoba juga perlu mendapat perhatian agar kebijakan yang dilakukan tepat sasaran. Fokus prioritas pada upaya ‘pemberantasan’ oleh berbagai pihak (aparatur dan masyarakat) dianggap lebih sesuai dalam ‘kondisi darurat Narkoba’ Indonesia. Pemahaman akan Model Kematangan Organisasi dalam penanggulangan Narkoba – yang sudah teruji dalam kasus korupsi oleh studi *the International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) di berbagai negara – patut menjadi acuan. Diperlukan modifikasi model secara lebih spesifik dalam konteks ancaman narkoba Indonesia.

Pemahaman akan tingkat kematangan lingkungan sosial terkait narkoba akan mendorong arah kebijakan penanggulangan yang tepat sesuai harapan masyarakat. Untuk itu dibutuhkan pula manajemen pengetahuan (*knowledge management*) pada berbagai lini agar keberhasilan pemberantasan, keberhasilan terapi (*best practice*) yang telah ada dan teruji dapat diakumulasi dan terjadi percepatan menuju tingkat dan tahap kematangan lingkungan/ organisasi berikutnya yaitu tingkat *Insight* dan *Foresight* dalam program pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan serta peredaran gelap narkoba.

REFERENSI

- Akuntono, I. (2016, 24 Februari). Jokowi: Tutup Celah Penyelundupan Narkoba. Dari *Kompas.com* <https://nasional.kompas.com/read/2016/02/24/15074121/Jokowi.Tutup.Celah.Penyelundupan.Narkoba>, diakses 10 Agustus 2018.
- Anonim. (2018). *Instruksi Presiden Nomor 12 Tahun tentang Pelaksanaan Kebijakan dan Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba Tahun 2011-2015*.
- Anonim. (2011). *Undang-Undang RI Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika, Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika dilengkapi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika*. Pustaka Mahardika.
- Anonim. (2013). *Undang-Undang RI Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dilengkapi Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika, PP RI Nomor 40 tahun 2013 tentang Pelaksanaan UU Nomor 35 Tahun 2009, PP RI Nomor 25*. Jakarta: Citra Umbara.
- BNN. (2018). Badan Narkotika Nasional RI. Dari <http://www.bnn.go.id/>, diakses 4 Oktober 2018.
- _____. (2008). *Laporan Akhir Survei Nasional Perkembangan Penyalahgunaan Narkoba Tahun Anggaran 2008*. Jakarta: BNN.
- _____. (2011). *Laporan Akhir Survei Nasional Perkembangan Penyalahgunaan Narkoba Tahun Anggaran 2011*. Jakarta: BNN.
- _____. (2014). *Laporan Akhir Survei Nasional Perkembangan Penyalahgunaan Narkoba Tahun Anggaran 2014*. Jakarta: BNN.
- _____. (2015). *Laporan Kinerja Badan Narkotika Nasional Tahun 2015*. Jakarta: BNN.
- Dahlan, T. (2015, Agustus 11). Dari *kompasiana.com* <https://www.kompasiana.com>, diakses 4 Oktober 2018.
- DW. (2018). Dari <http://www.dw.com> diakses September 2018.
- Erdianto, K. (2016, Agustus 22). Dari *Kompas.com* <https://nasional.kompas.com>, diakses 4 Oktober 2018.
- Firmansyah, H. & Fenton, A. (2014, November 22). Dari *thejakartapost* <http://www.thejakartapost.com>, diakses Oktober 2018.
- Herindrasti, S. & Jovani, A. (2017). *Laporan Penelitian Hibah Simlitabmas Inisiatif Kerja Sama Regional dalam Pencegahan*

Analisis Hubungan Sipil-Militer terhadap Perubahan Kebijakan Pertahanan Jepang Tahun 2015

Edta Muhammad F., Arfin Sudirman

Program Studi Hubungan Internasional

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Padjajaran

Jl. Raya Bandung-Sumedang Km. 21, Sumedang, Jawa Barat, 45363

arfin.sudirman@unpad.ac.id

Diserahkan: 10 Juni 2018; diterima: 02 September 2018

Abstract

The change in defense policy occurred during Shinzo Abe's reign in 2015 produced many pros and cons among the public. As a decision, it was not popular among civilians, either political elites or the public sphere because the administration made it in a hurry. Moreover, Japanese was famous as a country with pacifism value after the Second World War. Therefore, the question arises as of why the decision was taken. This study uses the theory of Civil-Military Relations from Samuel Huntington to see whether there is a motive from the military to involve in the decision. Besides, this study also discusses the military defense and professionalism of management in Japan to further illustrate the existence of military influence in the defense policy-making process and the political orientation of the Japanese military. The method used in this study is a qualitative research method. The author concludes that there was no interference by the Japanese army on the Japanese defense policy changes in 2015, but there was a scourge of civil-military relations in Japan which was initially a subjective civilian control into an objective civilian control.

Keywords: defense policy, civil-military relations, military professionalism, defense management.

Abstrak

Perubahan kebijakan pertahanan yang terjadi pada masa Pemerintahan Shinzo Abe pada tahun 2015 menghasilkan banyak pro dan kontra di kalangan publik. Sebagai sebuah keputusan, perubahan ini tidak begitu populer di kalangan sipil baik elit politik maupun publik karena dibuat dalam ketergesaan. Ditambah lagi dengan kesan negara Jepang yang setelah Perang Dunia II selalu diidentikkan dengan nilai pasifisme. Oleh karena itu, muncullah pertanyaan mengenai apa yang menjadi latar belakang diambilnya keputusan tersebut. Tulisan ini menggunakan teori Hubungan Sipil-Militer dari Samuel Huntington yang digunakan untuk melihat apakah terdapat keterlibatan dari pihak militer untuk mendukung keputusan tersebut. Selain itu, tulisan ini juga membahas manajemen pertahanan serta profesionalisme militer di Jepang yang digunakan untuk menggambarkan lebih jauh keberadaan pengaruh militer pada proses pembuatan kebijakan pertahanan serta orientasi politik dari militer Jepang. Metode yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode penelitian kualitatif. Penulis menyimpulkan bahwa tidak ada campur tangan militer Jepang pada perubahan kebijakan pertahanan Jepang di tahun 2015 tetapi terjadi pergeseran pada hubungan sipil-militer di Jepang yang pada awalnya bersifat kontrol sipil subjektif menjadi kontrol sipil objektif.

Kata kunci: kebijakan pertahanan, hubungan sipil-militer, profesionalisme militer, manajemen pertahanan.

PENDAHULUAN

Setelah kekalahan Jepang di Perang Dunia II oleh Amerika Serikat, terdapat berbagai macam perubahan dibuat untuk menciptakan negara yang tidak lagi bersifat militeristik dan mengancam perdamaian dunia. Salah satunya adalah pembentukan konstitusi Jepang baru yang banyak dipengaruhi oleh kepentingan Amerika Serikat.

Konstitusi ini dirumuskan pada tanggal 3 November 1946, namun mulai berlaku pada 3 Mei 1947. Fitur utama yang menjadikan konstitusi Jepang baru ini unik dan berbeda dari konstitusi negara lain adalah sifat pasifismenya. Pasifisme adalah bentuk ketidaksukaan terhadap kekerasan, militerisme, dan perang. Nilai-nilai pasifisme

yang kental tertuang pada pembukaan pasal nomor 9 dari konstitusi tersebut, di mana tertulis,

*"[we] the Japanese people... resolved that never again shall be visited with the horrors of war through the action of government... We... desire peace for all time... and we have determined to preserve our security and existence, trusting in the justice and faith of the peace-loving peoples of the world"*¹ (The Law Library of Congress, 2015: 1).

Begitu juga pada paragraf 1 dan 2 dari artikel tersebut yang tertulis:

1. *Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as a means of settling international disputes.*
2. *In order to accomplish the aim of preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized"* (The Law Library of Congress, 2015: 2-3).

Berdasarkan pasal 9 tersebut Jepang bukan hanya tidak diperbolehkan untuk melakukan tindakan perang dalam bentuk apapun tetapi juga tidak diperkenankan memiliki kekuatan militer dalam bentuk apapun. Namun semenjak awal pasal tersebut dibuat, terdapat usaha-usaha untuk membuatnya memiliki sifat terbuka atas reinterpretasi untuk menjawab kemungkinan remiliterisasi Jepang bila diperlukan dalam rangka mempertahankan diri (Dower, 1999). Amandemen pertama terhadap pasal 9 dibuat pada sidang *Diet* dalam penetapan konstitusi pada tahun 1946 yang dilakukan oleh Hitoshi Ashida mengarah pada ditambahkannya frasa *"In order to accomplish the aim of the preceding paragraph."* Penambahan ini membuka jalan bagi interpretasi terhadap konstitusi dengan memperbolehkan Jepang memiliki angkatan bersenjata untuk tujuan lain selain melakukan peperangan yang bersifat agresi atau menyelesaikan sengketa internasional (Hughes, 2006).

Peristiwa reinterpretasi terhadap pasal 9 konstitusi Jepang merupakan sebuah permasalahan hubungan sipil-militer yang terjadi di negara tersebut. Dalam hal ini, terjadi perubahan mendasar yang dilakukan oleh elit politik Jepang terhadap kebijakan pertahanan negaranya yang

telah dipertahankan selama kurang lebih 70 tahun. Keputusan untuk melakukan reinterpretasi ini merupakan sebuah proses politik yang panjang di mana keterlibatan sipil sebagai pihak yang melakukan kontrol terhadap 'militer' menjadi sangat jelas terlihat. Hal-hal yang melatarbelakangi keputusan tersebut menjadi sebuah pertanyaan tersendiri karena dari segi kekuatan militer Jepang sejauh ini menempati posisi yang cukup tinggi untuk sekedar 'mempertahankan diri,' urutan ke-7 (Globalfirepower, 2017) terkuat di dunia. Permasalahan muncul karena perubahan terhadap pasal tersebut menjadi terkesan sebagai sebuah upaya 'remiliterisasi' ketimbang 'normalisasi' yang dilakukan oleh pihak sipil khususnya para elit politik di negara Jepang yang bersifat demokratis. Sedangkan sikap militer Jepang yang cukup pasif dalam menghadapi perubahan interpretasi menimbulkan berbagai macam persepsi mengenai dipengaruhinya lembaga politik sipil oleh militer. Penulis melihat keberadaan motif yang dapat digunakan oleh militer Jepang untuk memengaruhi keputusan politik ini, yakni berkurangnya kontrol sipil terhadap militer Jepang yang selama ini mengikat dengan ketat.

KERANGKA PEMIKIRAN

TEORI HUBUNGAN SIPIL-MILITER

Sebelum memasuki pembahasan ada baiknya memahami kerangka teoritis yang akan digunakan dalam tulisan ini yaitu teori hubungan sipil-militer dari Samuel P. Huntington. *Civil-military relations* menurut Huntington adalah peran militer di dalam masyarakat yang biasanya didiskusikan dengan istilah 'kontrol sipil' (Huntington, 2000). Kontrol sipil terbagi menjadi dua jenis yakni *subjective civilian control* dan *objective civilian control*. *Subjective civilian control* adalah bentuk kontrol yang terjadi ketika kekuatan sipil dimaksimalkan secara penuh sehingga keberadaan militer hanya berada pada tingkat paling minimal atau tidak berarti sama sekali. Karena banyaknya aktor sipil yang masing-masing memiliki kuasa dan saling memengaruhi, maka pemaksimalan kekuatan sipil hanya terjadi pada aktor sipil tertentu saja. Terdapat tiga bentuk *subjective civilian control* yakni *civilian control by government institution*, *civilian control by social class*, dan *civilian control by constitutional form*. *Civilian control by government institu-*

tion adalah bentuk kontrol sipil melalui pemaksimalan institusi pemerintah sebagaimana yang dapat ditemui pada pemerintahan monarki absolut. *Civilian control by social class* adalah bentuk kontrol sipil yang dilakukan oleh kelas sosial tertentu seperti kelompok aristokrat dan borjuis liberal yang dapat memegang kendali dengan pengaruh dan kekuatan ekonomi yang dimilikinya. Sementara *civilian control by constitutional form* adalah bentuk kontrol sipil melalui hukum atau sistem pemerintahan pembentuk hukum tertentu misalnya keberadaan konstitusi yang dibangun oleh sistem demokrasi. Sedangkan *objective civilian control* adalah bentuk kontrol sipil terhadap militer dengan memaksimalkan profesionalisme dari militer atau adanya distribusi kuasa antara militer dan sipil yang menciptakan keprofesionalan militer itu sendiri. Ketika *subjective civilian control* berakhir dengan mensipilkan militer, *objective civilian control* berakhir dengan memiliterisasi militer hingga menjadikan mereka sebagai instrumen negara.

Terdapat dua tingkatan dalam *civil-military relations* yang perlu diperhatikan dalam upaya memaksimalkan profesionalisme militer dan tujuan dari kontrol sipil, yakni tingkatan kuasa dan tingkatan ideologi. Kuasa memiliki dua bentuk yakni sebagai otoritas formal (*formal authority*) dan pengaruh informal (*informal influence*) (Huntington, 2000). Semakin tinggi tingkat otoritas sebuah kelompok, semakin tinggi tingkat persatuan strukturnya dan semakin luas cakupan otoritasnya, maka ia akan semakin kuat dari segi kuasa yang dimiliki. Tingkatan otoritas mengacu pada posisi yang ditempati oleh kedua kelompok (sipil dan militer) di dalam hierarki dari otoritas pemerintahan. Artinya, dengan posisi otoritas yang lebih tinggi dapat mengontrol yang lebih rendah pada hierarki otoritas pemerintah, sipil dapat melakukan kontrol terhadap militer begitu juga sebaliknya. Dalam tingkatan pengaruh informal terdapat empat hal yang diperhatikan yakni afiliasi dari kelompok sipil dengan korps perwira dan pimpinan militer, subjek sumber daya manusia dan ekonomi terhadap otoritas dari korps perwira dan pimpinan militer, interpenetrasi hierarkis dari korps perwira dan pimpinan militer, serta prestise dan popularitas dari korps perwira dan pimpinan militer (Huntington, 2000).

Hubungan sipil dan militer juga dipengaruhi pada tingkatan ideologis yaitu sebuah ideologi mayoritas yang dianut akan memengaruhi etika atau perilaku militer di sebuah negara. Contohnya ideologi liberalisme pada umumnya akan melakukan penolakan terhadap pemberian senjata dan *standing armies*, ideologi fasisme mendorong kepemilikan dari angkatan bersenjata yang kuat, ideologi marxisme tidak melihat militer sebagai sesuatu yang sangat diperlukan tetapi lebih menitikberatkan kepada kuasa yang dihasilkan oleh ekonomi, sedangkan ideologi konservatisme kurang lebih memiliki persamaan dengan etika militer yang telah ada (Huntington, 2000).

Hubungan sipil dan militer pada akhirnya akan menghasilkan pola-pola tertentu yang dihasilkan oleh dinamika yang terjadi di antara kuasa, profesionalisme, dan ideologi. Menurut Huntington (2000) terdapat lima pola yang memiliki kemungkinan untuk muncul. *Pertama*, ideologi anti militer dengan kekuatan politik militer yang tinggi serta profesionalisme militer yang rendah. *Kedua*, ideologi anti militer dengan kekuatan politik militer yang rendah serta profesionalisme militer yang rendah. *Ketiga*, ideologi anti militer dengan kekuatan politik militer yang rendah serta profesionalisme militer yang tinggi. *Keempat*, ideologi pro militer dengan kekuatan politik militer yang tinggi serta profesionalisme militer yang tinggi. *Kelima*, ideologi pro militer dengan kekuatan politik militer yang rendah serta profesionalisme militer yang tinggi.

PEMBAHASAN

PERKEMBANGAN KEBIJAKAN PERTAHANAN JEPANG

Sebagaimana situasi keamanan di wilayah sekitar Jepang berubah, begitu juga kebijakan pertahanan negara tersebut. Pasca Perang Dunia II serta Perang Korea terdapat beberapa perkembangan signifikan pada sektor pertahanan Jepang yang kemudian kedepannya memengaruhi kebijakan pertahanan yang terbentuk. Beberapa perubahan tersebut adalah terbentuknya JSDF (*Japan Self-Defense Forces*) atau pembentukan agensi pertahanan, serta pengembangan kepemilikan alutsista.

Awal dari terbentuknya JSDF dimulai dengan surat yang diberikan oleh Jenderal Macarthur kepada Perdana Menteri Shigeru Yoshida pada tanggal 8 Juli 1950 untuk membentuk kesatuan polisi cadangan NPR (*National Po-*

lice Reserve) dengan tujuan meningkatkan keamanan Jepang selama Perang Korea. Kesatuan tersebut kemudian dikembangkan menjadi pasukan pertahanan dengan nama *National Safety Forces* di tahun 1952. Pada tahun 1954 nama NSF diubah menjadi JSDF dan dikembangkan sehingga tidak hanya terdiri dari pasukan pertahanan darat tetapi juga laut serta udara (*Japan Ministry of Defense, 2018*). Bersamaan dengan itu didirikan juga *Japan Defense Agency* pada tahun 1954, sebuah badan pemerintah yang menangani sektor pertahanan sebelum terbentuknya kementerian pertahanan Jepang.

Pada selang tahun 1960-1980 ketika masa puncak perang dingin, JSDF memperkuat kapabilitasnya sebagai sebuah pasukan pertahanan dengan mengintensifikan latihan serta pengembangan senjata pertahanan di dalam negeri (*Japan Ministry of Defense, 2018*). Kerja sama pertahanan dengan Amerika Serikat ditingkatkan dengan terbentuknya *Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation* di tahun 1978. Latihan militer bersama antara Jepang dan Amerika Serikat pertama kali dilakukan pada tahun 1981. Berakhirnya perang dingin dan peningkatan konflik regional membuat fokus dari kebijakan pertahanan Jepang berubah, tidak hanya mempertahankan negara Jepang tetapi juga ikut menjaga stabilitas perdamaian dunia. Pengiriman pasukan Jepang keluar batas teritorial negara pertama kali dilakukan ke Kamboja, berperan sebagai pasukan penjaga perdamaian dari PBB (*Japan Ministry of Defense, 2018*).

Pada titik tersebut, JSDF telah memiliki kapabilitas untuk melakukan tindakan sebagaimana angkatan bersenjata negara lain pada umumnya. Alutsista yang dimiliki pun jauh lebih canggih bila hanya dikategorikan sebagai pasukan pertahanan. Pada saat ini, Jepang berada pada tingkat kedelapan sebagai negara terkuat di dunia berdasarkan kekuatan militernya (*Globalfirepower, 2018*). Jepang juga memiliki ketahanan militer karena mampu memproduksi peralatan militer secara domestik yang beberapa di antaranya teknologi berasal dari kerja sama antara Amerika dan Jepang (*Roza, 2012*). Beberapa contoh dari peralatan canggih militer Jepang yang diproduksi secara domestik adalah MBT (*Main Battle Tank*) generasi keempat *Type 10 Hitomaru*, pesawat jet generasi ke-4,5 *Mitsubishi F-2* yang setara dengan *F-16 Fighting Falcon*

Amerika Serikat (*Pike, 2017*), kapal perusak *Kongo-class*, serta *Izumo-class Helicopter Destroyer* yang diidentifikasi sebagai sebuah kapal induk ringan (*Kubo & Kelly, 2017*). Ditambah lagi dengan pembelian pesawat jet siluman generasi 5, *F-35B* dari Amerika Serikat membuat JSDF memiliki standar sebagai pasukan militer kelas atas (*Kubo & Kelly, 2018*).

Bersamaan dengan peningkatan alutsista, Jepang juga mengembangkan sektor pertahanan secara institusi yaitu dengan pendirian *Ministry of Defense* sebagai kelanjutan dari *Defense Agency* sebelumnya. *Ministry of Defense* Jepang yang didirikan pada tahun 2007 adalah kementerian tingkat kabinet pertama yang mengurus sektor pertahanan dan keamanan negara semenjak berakhirnya Perang Dunia II. Perubahan ini memudahkan Jepang untuk membuat kebijakan pertahanan yang lebih kompleks seperti pengiriman pasukan ke luar batas teritorial negara maupun dukungan logistik lintas benua dalam penyelesaian konflik (*Faiola, 2006*).

Perkembangan pesat yang terjadi pada sektor pertahanan Jepang menjadi salah satu faktor dirumuskannya *National Security Strategy, National Defense Program Guidelines*, dan *Medium Term Defense Program* pada tahun 2013 sebagai bagian dari strategi kebijakan pertahanan baru Jepang untuk menghadapi perubahan situasi keamanan dunia kontemporer. Ketiga dokumen tersebut menjelaskan secara terperinci rencana yang akan dilakukan serta tujuan yang akan dicapai oleh Jepang di masa depan terkait sektor pertahanannya. Tujuan-tujuan tersebut dapat dirangkum menjadi pertama, pembangunan *comprehensive defense architecture* dengan melakukan peningkatan efektifitas dan fleksibilitas dari JSDF melalui kerja sama dengan berbagai organisasi serta kegiatan intelijen. Kedua, penguatan persekutuan antara Jepang-Amerika Serikat untuk memperkuat efek *deterensi* serta kemampuan respon melalui perluasan bidang kerja sama pertahanan. Ketiga, aktif mempromosikan kerja sama keamanan di Kawasan Asia Pasifik baik antarnegara maupun melalui komunitas internasional. Perkembangan pesat ini dimaksudkan untuk menjalankan strategi *dynamic defense* Jepang yang telah dikembangkan semenjak tahun 2010 untuk menangkal peningkatan pengaruh Cina dan ancaman Korea Utara di Kawasan Asia Timur (*Planifolia,*

2017).

Pada tanggal 1 Juli 2014 atas dasar hasil *advisory panel* mengenai rekonstruksi terhadap dasar legal untuk keamanan yang telah diadakan semenjak Mei 2007 hingga keluarnya laporan tanggal 15 Mei 2014, pemerintah Jepang mengeluarkan dokumen *Cabinet Decision on Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan's Survival and Protect its People* yang salah satu poinnya berisikan reinterpretasi terhadap pasal 9 konstitusi (*Japan Ministry of Defense*, 2014). Reinterpretasi ini memungkinkan Jepang legal secara hukum untuk mengirimkan pasukan keluar batas wilayah negaranya sebagai bentuk pertahanan diri, yaitu melindungi negara sekutu Jepang. Pengumuman ini mendapat tanggapan beragam dari luar negeri maupun dalam negeri. Hingga sekarang masih terdapat pro dan kontra terhadap keputusan yang dibuat oleh pemerintah Jepang tersebut yang rencananya akan dilanjutkan menjadi sebuah amandemen pertama terhadap konstitusi yang telah bertahan selama lebih dari 70 tahun.

HUBUNGAN SIPIL-MILITER DI JEPANG

Dalam hal kontrol sipil terhadap militer di Jepang penulis melihat perubahan signifikan serta cukup menarik untuk diperhatikan yakni bergesernya bentuk kontrol sipil yang pada awalnya bersifat *subjective civilian control* menjadi *objective civilian control*. Hal ini terjadi akibat perubahan pada struktur dari kementerian pertahanan yang dilakukan pada legislasi '*Act for Partial Revision of the Ministry of Defense Establishment Act*' yang mulai disahkan pada tanggal 6 Juni 2015. Sebelumnya, peran ini murni hanya diberikan kepada birokrat sipil saja di mana mereka bersama menteri pertahanan menginstruksikan perintah maupun pergantian personel yang menjabat kepada seluruh cabang JSDF mulai dari GSDF (*Ground Self-Defense Force*), MSDF (*Maritime Self-Defense Force*), dan ASDF (*Air Self-Defense Force*) (Pollmann, 2015). Pembaruan yang dilakukan adalah meningkatkan peran yang dimiliki oleh personel SDF untuk dapat juga terlibat dalam pengambilan keputusan yang dilakukan di dalam kementerian pertahanan Jepang. Setiap kepala staf dari cabang SDF memiliki kewenangan yang sama untuk memberikan masukan serta kemampuan untuk melapor langsung kepada menteri pertahanan (Pollmann, 2015).

Sebelum hal tersebut, terjadi kontrol sipil terhadap militer di Jepang berbentuk *subjective civilian control* yang sangat jelas terlihat, baik dari struktur pertahanan Jepang maupun aturan hukum yang ada di negara tersebut. Dapat dikatakan bahwa sebelum terjadi perubahan pada struktur kementerian pertahanan Jepang, bentuk dari *subjective civilian control* tersebut adalah *Civilian Control by Constitutional Form* yakni kontrol sipil terhadap militer melalui aturan hukum yang dibuat oleh sistem pemerintahan tertentu yang dalam hal ini adalah pasal 9 dan pasal 66 konstitusi Jepang yang dibuat oleh sistem pemerintahan demokrasi.

Pasal 9 konstitusi Jepang memberikan kontrol sipil subjektif yang maksimal dan sangat efektif hingga reinterpretasi dilakukan. Semenjak pasal tersebut dibuat pada akhir Perang Dunia II bersamaan dengan konstitusi Jepang yang baru, pertumbuhan militer di Jepang menjadi sangat terhambat. Pembentukan dari SDF sendiri bahkan sampai harus dilakukan secara bertahap dan diawali dengan pasukan polisi. Dapat dikatakan bahwa fondasi dari SDF sendiri adalah pasukan polisi atau penjaga keamanan yang hingga hari ini masih terus dianggap demikian khususnya oleh masyarakat Jepang sendiri. Penggunaan kata '*jietai*' yang dalam bahasa Jepang berarti pasukan pertahanan diri lebih diutamakan dalam penyebutan SDF ketimbang kata '*guntai*' yang berarti tentara (Traphagan, 2012).

Pasal 9 konstitusi Jepang juga menjadi salah satu alasan yang membuat negara tersebut terbilang 'alergi' terhadap berbagai hal yang berhubungan dengan militer. Kementerian Pertahanan Jepang sendiri baru dapat berdiri pada tahun 2007. Hal ini merupakan perubahan yang cukup besar karena pada awalnya sektor pertahanan hanya diurus oleh badan setingkat agensi saja yakni *Japan Defense Agency*. Keberadaan badan setingkat kementerian menunjukkan peningkatan dari perhatian yang diberikan Jepang terhadap sektor pertahanannya. Meskipun begitu, sampai perubahan pada struktur dari kementerian pertahanan yang dilakukan dengan legislasi '*Act for Partial Revision of the Ministry of Defense Establishment Act*' militer masih dianggap sebagai aktor terpisah. Hal ini dapat dibuktikan dengan mengetahui bahwa sebelum terjadi pembaruan petinggi militer yang termasuk ke dalam

struktur kementerian pertahanan yakni kepala *Joint Staff*, GSDF, MSDF, dan ASDF tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penjelasan mengenai operasional SDF secara langsung dihadapan Diet tetapi harus didampingi oleh petinggi sipil dari kementerian pertahanan (*Japan Ministry of Defense*, 2017).

Dapat dimengerti bahwa pembaruan ini adalah pengurangan kontrol sipil terhadap militer yang dilakukan secara struktural. Terdapat pengurangan dari otoritas yang dimiliki oleh sipil untuk dapat lebih mengekang kekuatan militer khususnya dalam bidang pembuatan keputusan. Hal ini berpengaruh terhadap hubungan sipil-militer Jepang. Paling sederhananya adalah peningkatan pengaruh yang dimiliki personel militer di dalam kementerian pertahanan Jepang akibat peningkatan 'ahli-ahli' dari kalangan militer. Lebih jauh hal ini juga akan meningkatkan pengaruh militer yang bersifat tidak langsung terhadap pemerintahan Jepang (Fatton, 2015). Menteri pertahanan adalah perwakilan dari institusi militer di dalam kabinet yang mana menjadi penghubung antara institusi militer yang ada dengan pemerintah. Konsekuensinya ketika pengaruh institusi militer diperkuat di dalam kementerian pertahanan maka pengaruh mereka di dalam pemerintahan pun menjadi meningkat (Fatton, 2015).

Pasal 66 konstitusi Jepang² secara tidak langsung memperkuat kontrol sipil terhadap militer. Keberadaan dari pasal tersebut mengharuskan semua pejabat politik Jepang antara lain perdana menteri serta menteri-menterinya untuk membentuk kabinet berasal dari sipil termasuk di antaranya adalah menteri pertahanan. Kementerian pertahanan merupakan perwakilan dari institusi militer di dalam kabinet (Maki, 1990). Kontrol sipil meningkat karena ketiadaan posisi politik yang dapat diisi oleh kalangan militer bahkan untuk sesuatu yang sangat berhubungan dengan aktifitas yang dilakukannya seperti posisi menteri pertahanan. Meskipun begitu, hal ini sesuai dengan konsep *democratic control of the armed forces* di mana menurut Betz kementerian pertahanan yang dipimpin oleh sipil adalah salah satu syaratnya (Betz, 2004).

Kontrol sipil terhadap militer di Jepang tidak bisa dikatakan berbentuk *civilian control by government institution* atau *civilian control by social class*. Hal ini dikarenakan tidak adanya pemusatan kekuatan pada satu institusi sipil

saja di Jepang. Bahkan untuk membuat sebuah kebijakan, perdana menteri yang notabene merupakan kepala pemerintahan di Jepang harus melakukan 'tawar-menawar' dengan birokrasi dan partai penguasa yang nanti akan dijelaskan pada subbab *Defense Management*. Sedangkan untuk kontrol sipil melalui kelas sosial Jepang sudah tidak lagi mengakui lagi keberadaan dari kelas aristokrat dan posisi kaum borjuis. Kini tidak seperti di masa lalu yang dapat memiliki pengaruh kuat akibat keberadaan dari *zaibatsu* atau kelompok finansial.

Setelah pembaruan terhadap kementerian luar negeri dan terutama dengan reinterpretasi pasal 9, Jepang merubah kontrol sipil terhadap militer yang pada awalnya bersifat *subjective civilian control* menjadi *objective civilian control* atau kontrol sipil melalui peningkatan profesionalitas militer. Menurut Huntington, terdapat dua tingkatan dari kontrol sipil terhadap militer melalui peningkatan profesionalitas militer yakni kuasa dan ideologi. Penulis melihat bahwa untuk dapat memahami tingkatan kuasa maka diperlukan pengetahuan terhadap proses pembuatan kebijakan pertahanan Jepang karena akan tergambar tingkat otoritas kekuasaan dari hal tersebut. Sedangkan, untuk mengetahui tingkatan ideologi, maka diperlukan pengetahuan terhadap tingkat profesionalisme sendiri yang mengacu pada sejarah dari profesionalitas militer Jepang serta kecenderungan orientasi politik ideologis yang dimiliki prajurit SDF.

PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN PERTAHANAN DI JEPANG

Setiap proses pembuatan kebijakan di Jepang melibatkan tiga aktor utama yakni birokrat, partai politik, dan lembaga eksekutif. Pelibatan ketiga aktor ini dikarenakan model pembuatan kebijakan negara Jepang diambil dari model *Westminster* di mana pada model ini kekuatan lembaga eksekutif dikurangi oleh dua struktur kekuatan lainnya yaitu partai dan sistem birokrasi (Mulgan, 2003). Perbedaannya, pada sistem *Westminster* pembuatan kebijakan partai penguasa terdapat di dalam kabinet, sedangkan di Jepang aktifitas ini dilakukan di luar kabinet melalui kelengkapan politik yang berbeda (Mulgan, 2003). Maksudnya dalam hal ini berarti partai politik Jepang khususnya partai penguasa memiliki seperangkat kelengkapan politik tersendiri yang bekerja di luar kabinet

tetapi sangat berpengaruh terhadap kebijakan yang dibuat oleh lembaga eksekutif. Dapat dipahami dalam pembuatan kebijakan pertahanan Jepang ketiga aktor tersebut ialah kementerian pertahanan sebagai birokrat, LDP sebagai partai politik penguasa, dan perdana menteri sebagai lembaga eksekutif.

Dalam susunan organisasi kementerian pertahanan, perkara kebijakan pertahanan didiskusikan oleh *Bureau of Defense Policy* sebagai salah satu cabang dari *Internal Bureau*. Pada reformasi yang dilakukan di tahun 2015 terhadap kementerian pertahanan terjadi penghapusan pada salah satu biro yakni *Bureau of Operational Policy* yang pada awalnya menjadi perencana dan pembuat aturan dan hukum mengenai operasi kesatuan SDF, fungsi ini kemudian dimasukkan ke dalam *Bureau of Defense Policy* (*Japan Ministry of Defense, 2017*). Sebelum pembaruan, perwira SDF yang menjadi kepala *Joint Staff Council (JSC)* dan ketiga kepala staf perwakilan dari cabang angkatan bersenjata lainnya dilarang bertemu secara langsung dengan anggota *Diet* atau pegawai dari agensi pemerintahan lain tanpa didampingi oleh staf sipil kementerian pertahanan (Feaver, 2005). Dengan pembaruan yang ada, JSC maupun kepala staf cabang angkatan bersenjata lainnya dapat dengan bebas melakukan komunikasi dengan *diet* maupun agensi pemerintahan terkait penjelasan operasional dari SDF (*Japan Ministry of Defense, 2017*). Dapat dipahami bahwa perkembangan yang terjadi pada sektor pertahanan Jepang mengarah pada semakin dihilangkannya batasan-batasan ketat yang mengikat SDF.

Dari tulisan-tulisan lain mengenai pembuatan kebijakan di negara Jepang, selalu diidentikan dengan pengaruh birokrasi yang besar. Kementerian di Jepang biasa dibentuk sebagai sebuah organisasi yang bersifat hierarkis. Posisi paling bawah ditempati oleh *section* yang terdiri dari 20 sampai 30 orang. Di atasnya terdapat *department* yang menjadi bagian dari *bureau*. *Bureau* adalah organisasi birokrasi subkementerian tertinggi. Pada praktiknya, cukup sering terjadi *bureau* yang berada di bawah sebuah kementerian dapat mempromosikan posisi kebijakan yang berbeda untuk sebuah isu (Blais, 2010). Hal inilah yang menjadi keunikan sistem birokrasi Jepang. Menteri yang menjabat berada di bawah otoritas kementerian yang dipimpinya, bukan sebaliknya. Kekuatan otonomi dari

birokrasi didasari pada kontrol yang kuat terhadap saran, inisiasi, formulasi, dan implementasi dari kebijakan (Mulgan, 2003). Dapat dikatakan birokrasi mempunyai pengaruh kuat terhadap pembentukan kebijakan akibat dari monopoli informasi yang dimilikinya.

Seperti telah diterangkan sebelumnya, proses pembuatan keputusan terkait sektor pertahanan di Jepang dilakukan oleh pihak sipil, dalam hal ini adalah badan eksekutif yaitu perdana menteri dan menteri pertahanan serta partai politik. Dengan mayoritas kekuasaan hampir selalu berada di tangan partai konservatif yakni LDP, maka pengambilan keputusan dalam pembuatan kebijakan termasuk kebijakan pertahanan berada di dalam diskursus yang dilakukan oleh anggota dari partai tersebut. Meskipun begitu, oposisi pemerintahan Jepang yang biasa dipegang oleh partai berhaluan sosialis menjadi penghambat cukup efektif terhadap kebijakan yang bersifat radikal seperti amandemen konstitusi.

Dalam struktur kepartaian LDP, kebijakan pertahanan didiskusikan oleh *National Defense Division*. Divisi ini bertugas sebagai lembaga *think tank* untuk mempelajari, meneliti, dan membuat rancangan kebijakan (*Liberal Democratic Party, 2018*). Divisi ini merupakan bagian dari *Policy Affairs Research Council (PARC)* yang menjadi badan untuk perencanaan kebijakan dari partai LDP. Setiap kebijakan utama, termasuk yang memerlukan legislasi, diharuskan diajukan terlebih dahulu kepada 'pemeriksaan lanjutan' (*yoto shinsa*) dan 'persetujuan sebelumnya' (*jizen shonin*) oleh mesin pembuatan kebijakan LDP yakni PARC serta atas persetujuan dari dewan eksekutif (Mulgan, 2003). Sebagai contoh dari kebijakan yang dirancang dan diusulkan adalah kemampuan melakukan *collective self-defense* bagi Jepang pada tahun 2001 yang bertujuan meningkatkan kerja sama keamanan antara Jepang dengan Amerika Serikat (Japantimes, 2001). Meskipun begitu, berbeda dengan pada tahun 2014, usulan kebijakan tersebut tidak mencakup reinterpretasi terhadap pasal 9 konstitusi.

Terkait pembuatan kebijakan dalam manajemen pertahanan, Jepang menghadapi sebuah permasalahan akibat keberadaan pasal 9 konstitusi yang terkesan melarang keberadaan dari SDF. Berbagai diskusi yang dilaksanakan terkait sektor pertahanan di parlemen selalu mengarah pada dasar keberadaan dari pasukan tersebut

(Saideman, 2018). Oleh karena itu, tugas untuk merumuskan strategi, doktrin, struktur organisasi, dan operasi militer negara Jepang jatuh ke tangan lembaga eksekutif yang melibatkan perdana menteri, menteri pertahanan, kementerian pertahanan, serta kementerian keuangan dalam menentukan alokasi dana pertahanan (Saideman, 2018). Perlu diingat bahwa posisi menteri pertahanan di Jepang berada di tangan sipil, yakni salah satu dari anggota partai. SDF sendiri tidak memiliki hak untuk mengikuti pengambilan keputusan terkait proses pembuatan keputusan di sektor pertahanan. Dapat dipahami bahwa perencanaan sektor pertahanan Jepang termasuk di antaranya arah kebijakan pertahanan, dikendalikan oleh birokrasi politik (Saideman, 2018).

Aktor terakhir dari pembuatan kebijakan pertahanan Jepang ialah perdana menteri. Selama masa akhir Perang Dunia II perdana menteri Jepang selalu memiliki kekuatan politik yang lemah apabila dibandingkan dengan sejawatnya di negara lain (Blais, 2010). Hal ini dikarenakan dua alasan yakni sifat hubungan antara perdana menteri dengan partai penguasa dan antara menteri kabinet dengan birokrasi (Hikotani, 2014). Pertama, seseorang yang menjadi perdana menteri Jepang tidaklah harus selalu orang paling berpengaruh dalam partai sehingga dukungan dari anggota partai untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada *Diet* tidak bisa dipastikan. Kedua, perdana menteri terkendala untuk mengerahkan otoritasnya kepada birokrasi yang berada di bawah kementerian. Hal ini dikarenakan menteri setiap kementerian bukan merupakan orang pilihan langsung perdana menteri melainkan pilihan partai politik penguasa. Ditambah lagi dengan keberadaan *buntan kanri gensoku* atau prinsip manajemen terpisah yang ada pada pasal 4 hukum kabinet di mana menteri bertanggung jawab terhadap yurisdiksi kementerian yang dipimpinnya. Maksudnya, menteri diharuskan merepresentasikan birokrat di dalamnya walaupun harus berlawanan dengan pandangan perdana menteri.

Sosok Shinzo Abe yang menjadi perdana menteri tidak kalah penting dalam proses pembuatan kebijakan pertahanan khususnya pada *Cabinet Decision on Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan's Survival and Protect its People*, dokumen yang berisikan reinterpretasi

dari pasal 9 sekaligus pemberlakuan kemampuan *collective self-defense* bagi negara Jepang. Ia adalah seorang konservatif seperti dapat dilihat dalam dua kali masa jabatan sebagai perdana menteri yakni tahun 2007 dan tahun 2012. Shinzo Abe adalah sosok paling berperan dalam dua isu yang dibahas pada penulisan ini. Dapat dikatakan bahwa arah kebijakan Jepang semakin 'militeristis' dilatarbelakangi oleh keinginannya untuk melihat Jepang yang 'normal' atau setara dengan negara lain.

Ini bukanlah tanpa sebab, melihat latar belakangnya, Shinzo Abe merupakan cucu dari Nobusuke Kishi, mantan perdana menteri Jepang pada tahun 1957-1960 yang juga pernah menjabat sebagai salah satu menteri dari kabinet perdana menteri Hideki Tojo selama Perang Dunia II dan diduga sebagai pelaku kejahatan perang (Miller, 2014). Setelah terbentuk SDF tahun 1954, pimpinan partai *Liberal Democratic Party* atau LDP yakni Ichiro Hatoyama, Yasuhiro Nakasone, dan Nobusuke Kishi yang tergabung dalam golongan revisionis dan nasionalis berusaha untuk mengarahkan revisi terhadap konstitusi Jepang yang bersifat pasifis sebagai agenda utama partai meskipun pada akhirnya digagalkan oleh Shigeru Yoshida, pimpinan partai LDP lain yang bersifat konservatif pragmatis (Basu, 2016). Dapat dikatakan, sikap konservatif Shinzo Abe berasal dari kakeknya. Hal ini juga diakui dalam buku tulisannya yang berjudul *Utsukushii kuni e* (menuju negara yang indah) (Pugliese, 2016). Sifat konservatif ini juga terlihat pada awal masa pemerintahannya sebagai perdana menteri di tahun 2006-2007 yakni dengan mendukung dibentuknya aturan hukum yang mewajibkan patriotisme untuk diajarkan di sekolah Jepang, mempertanyakan bukti dari keterlibatan Jepang dalam pemaksaan perempuan asing sebagai budak seks bagi militernya selama Perang Dunia II, dan revisi terhadap artikel 9 yang memungkinkan Jepang untuk melakukan *collective self-defense* (Ritcher, 2016).

Bila mengacu pada sejarah sepak terjang Perdana Menteri Shinzo Abe, ia dapat dikategorikan sebagai seorang *Kaiken* atau *Constitutional Revisionist* (Hagstorm, 2010). Usaha Perdana Menteri Shinzo Abe mereinterpretasi artikel 9 konstitusi dimulai tahun 2007 tidak lama setelah kenaikan kekuasaan yaitu dengan pembentukan *the Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security*. Panel tersebut membahas empat skenario yang berkaitan dengan

collective self defense yakni penyerangan kepada armada Amerika Serikat di laut lepas, menghalau misil yang diluncurkan ke arah Amerika Serikat, penggunaan senjata untuk menghalau serangan terhadap angkatan bersenjata negara lain yang tergabung dalam misi perdamaian PBB, dan perluasan jarak lingkup persediaan logistik bagi negara lain yang tergabung dalam misi perdamaian PBB (*The Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security*, 2008). Panel mengambil kesimpulan bahwa Jepang memerlukan kemampuan melakukan *collective-self defense* untuk menjawab keempat skenario tersebut dengan memuaskan. Namun, turunnya Abe sebagai perdana menteri Jepang tahun 2007, karena berbagai alasan laporan tersebut tidak ditanggapi lebih lanjut.

Meski terpilih kembali di tahun 2012, Abe masih tetap belum bisa melakukan amandemen terhadap pasal 9 konstitusi secara formal. Hal ini dikarenakan masih banyaknya pihak yang menolak hal tersebut di dalam *Diet* (Ritcher, 2016). Oleh karena itu, ia berusaha untuk mengubah undang-undang tata cara amandemen konstitusi Jepang yang terdapat pada pasal 96 yang pada awalnya memerlukan *super majority* menjadi *simple majority* dalam voting (Ritcher, 2016). Namun hal ini gagal karena 'maksud' yang dimilikinya terbaca oleh lawan politik (Ritcher, 2016). Setelah kegagalan tersebut, Abe menghidupkan kembali panel yang dibentuk pada tahun 2007 silam untuk membuat ulang laporan mengenai kemungkinan perubahan legislasi pertahanan dengan perkembangan situasi yang ada. Kesimpulan panel tersebut dikeluarkan pada bulan Mei 2014 yang kurang lebih serupa tetapi tidak sama karena melihat bahwa untuk tercapainya kemampuan *collective self-defense*, cukup reinterpretasi bukan amandemen dari pasal 9 konstitusi (*The Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security*, 2014). Dalam waktu dua bulan Abe meyakinkan partai politiknya LDP dan koalisi partainya untuk dapat menerima hasil dari kesimpulan tersebut (Ritcher, 2016). Akhirnya pada tanggal 1 Juli 2014 kabinet Abe mengumumkan reinterpretasi tersebut, yang mana membuat pasal 9 konstitusi memungkinkan Jepang melakukan *collective self-defense* di dalam dokumen berjudul *Cabinet Decision on Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan's Survival and Protect its People*. Dokumen ini belum menjadi hukum

ketika diterbitkan tetapi menimbulkan pro dan kontra baik dikalangan publik maupun politisi Jepang. Hingga akhirnya diajukan dan diterima oleh *Diet* sebagai sebuah legislasi pada bulan September tahun 2015.

Berdasarkan analisis penulis, pembuatan kebijakan pertahanan Jepang secara normatif memberikan kontrol sipil yang sangat besar atas militernya. Hal ini dapat terlihat pada ketiga aktor utama yang berperan dalam hal tersebut yakni birokrasi yang diwakili kementerian pertahanan, partai politik dan *Diet*, serta perdana menteri. Penjelasan sebelumnya mengenai ketiga aktor tersebut mungkin menimbulkan pertanyaan yakni aktor mana yang paling 'kuat' atau berpengaruh dalam pembentukan kebijakan pertahanan. Di masa lalu yaitu sebelum tahun 1990, birokrat adalah aktor terkuat. Hal ini dikarenakan 'mahalnya biaya' politik yang harus dikeluarkan oleh seorang perdana menteri untuk mengatur sektor pertahanan. Di lain sisi, sudah terdapat sistem tersendiri yang mengatur sektor pertahanan secara otomatis yakni birokrat dan media yang berperan sebagai pengawas dan pengingat sehingga tetap bersifat statis (Hikotani, 2009). Hal ini didukung juga oleh keberadaan konstitusi Jepang dan persekutuan dengan Amerika Serikat sehingga sektor pertahanan kurang mendapat perhatian (Ritcher, 2016). Jepang baru mulai menyadari pentingnya kepemimpinan politik (khususnya perdana menteri) terhadap militer pada saat Perang Teluk di mana Jepang mendapat banyak sindiran dari sekutu-sekutunya karena kurangnya kontribusi terhadap peristiwa tersebut (Hikotani, 2009).

Aktor militer seperti misalkan panglima perang atau perwira dari ketentaraan sama sekali tidak memiliki bagian dalam hal ini. Bahkan pada awalnya sebelum terjadi reformasi pada kementerian pertahanan yang memungkinkan perwakilan petinggi militer untuk berkomunikasi langsung dengan *Diet* di tahun 2015, militer berseragam sama sekali tidak memiliki hak untuk dapat melakukan hal tersebut tanpa didampingi oleh pegawai sipil dari kementerian pertahanan. Pada tingkatan otoritas hubungan sipil-militer di Jepang bila dilihat dari teori Huntington adalah berbentuk *ministerial control* karena secara keseluruhan SDF berada di bawah kementerian pertahanan.

Dalam praktiknya pun pada reinterpretasi pasal 9 dan

kemampuan untuk melakukan *collective self defense* yang terdapat pada dokumen *Cabinet Decision on Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan's Survival and Protect its People* yang dilegislati oleh *Diet* di tahun 2015 adalah murni hasil dari pembuatan kebijakan yang dilakukan oleh sipil. Tidak ada satupun campur tangan yang dilakukan pihak militer Jepang baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini terlihat dari proses pembuatan kebijakan di mana Perdana Menteri Shinzo Abe dan LDP yang bersifat konservatif menjadi aktor utama yang melatarbelakangi hal tersebut. Bahkan, birokrasi seperti kementerian pertahanan yang menjadi penghubung antara militer dengan sipil tidak memiliki banyak peran dalam proses tersebut. Baik dalam bentuk artikel, dokumen, jurnal, serta korespondensi yang dilakukan oleh penulis terhadap penulis senior yang tengah memiliki proyek mengenai hal ini tidak ditemukan keterlibatan dari militer dalam pembuatan proses pembuatan legislasi kebijakan pertahanan Jepang. Militer Jepang memang memiliki otonomi untuk mengatur anggaran dana yang diperolehnya tetapi tidak memiliki pengaruh sama sekali dalam pemerintahan Jepang. Begitu juga dengan birokrat yang ada di dalam kementerian pertahanan yang lebih fokus melindungi militer dari paparan pengaruh politik (Saideman, 2018).

Meskipun begitu, tidak menutup kemungkinan bila sebenarnya ada 'permainan' yang dilakukan oleh militer dalam proses tersebut tapi data mengenai hal ini sangat sulit untuk diperoleh. Oleh sebab itu, hal yang paling mungkin bagi penulis adalah mengetahui lebih lanjut mengenai keberadaan pengaruh militer dalam politik khususnya pada reinterpretasi pasal 9 dan perubahan kebijakan pertahanan melalui kemampuan untuk melakukan *collective self defense* adalah melalui profesionalitas dari militer Jepang.

PROFESIONALISME MILITER JEPANG

Profesionalisme militer menurut Samuel Huntington dalam bukunya *the Soldier and the State* didefinisikan sebagai bagaimana militer mengerjakan tugasnya untuk mengabdikan kepada sipil dan negara sebagai alat keamanan dan pertahanan. Artinya dalam hal ini militer tidak boleh memiliki 'tugas' lain yang dapat mengalihkan perhatiannya

terhadap tanggung jawab yang diembannya. Salah satu yang paling sering terjadi adalah terlibatnya militer dalam politik sebuah negara. Keterlibatan ini bukan tanpa alasan, dengan kekuatan yang dimilikinya, militer dapat dengan mudah mengambil alih otoritas kepemimpinan suatu negara dari tangan sipil. Meskipun begitu, perkembangan yang terjadi terhadap sistem internasional, yaitu semakin berkurangnya perang akibat pesatnya pertumbuhan sistem demokrasi, membuat pengaruh yang dimiliki aktor militer dalam perpolitikan menjadi terkikis. Hal ini dapat terlihat dengan runtuhnya sejumlah rezim totalitarian di Eropa Timur dan tersebarnya demokrasi di negara-negara dunia ketiga (Muhammad, 2012).

Jepang adalah sebuah negara yang dalam sejarahnya pernah mengalami pemerintahan di bawah rezim militer untuk waktu yang sangat lama. Menurut Samuel Finer terdapat tiga bentuk rezim militer berdasarkan tingkat keikutsertaan militer di dalam politik (Finer, 2002). Bentuk pertama adalah *indirect rule* di mana politik tetap berada di bawah pemerintahan sipil tetapi militer melakukan intervensi 'di belakang layar.' Kedua adalah *dual* yaitu sipil dan militer masing-masing memiliki kekuatan politik sendiri yang dapat terlihat. Sedangkan yang *ketiga* adalah *direct rule* yang mana militer secara terang-terangan mengambil alih pemerintahan dari sipil dan membentuk pemerintahan militer. Selama ratusan tahun perkembangannya hingga saat ini, negara Jepang telah melalui ketiga bentuk pemerintahan militer tersebut.

Berdasarkan sejarahnya, bentuk keikutsertaan militer dalam politik Jepang diawali dengan bentuk ketiga yakni *direct rule*. Pada periode 1185 hingga 1868, kepulauan Jepang dikuasai oleh *Shogun* yang dapat disamakan dengan diktator militer. Jabatan ini selalu dipegang oleh panglima perang atau dikenal dengan sebutan *daimyo* yang memimpin kelas sosial militer (*samurai*) dan sukses mengalahkan panglima perang lainnya. Pada masanya *Shogun* memiliki kekuasaan penuh terhadap setiap orang yang tinggal di Jepang bahkan kaisar yang berkuasa tidak lepas dari pengaruh besar yang dimilikinya. Era Keshogunan berakhir pada tahun 1868 setelah perang *Boshin*. Saat itu kaisar mengambil alih kekuasaan dan menghapus jabatan tersebut sehingga dapat berkuasa penuh atas Jepang. Bentuk pertama yakni *indirect rule* dari

militer dapat terlihat pada masa ini. Untuk memperoleh kekuasaannya, kaisar dibantu oleh tiga buah keluarga besar *samurai* yakni *Satsuma*, *Chosu*, dan *Tosa* (Jensen, 2002). Meskipun sempat kehilangan sebagian besar pengaruh dan kekuatannya dalam politik akibat dihapuskannya *samurai* sebagai sebuah kelas sosial, tidak bisa dipungkiri bahwa *samurai* adalah golongan yang paling terpelajar di antara masyarakat Jepang (Jensen, 2002). Oleh karena itu, kemudian kekaisaran Jepang dikelilingi oleh bekas petinggi dari kelas militer tersebut yang masih berpikiran militeristis. Hal tersebut juga menjadi salah satu alasan kebijakan luar negeri Jepang yang bersifat imperialistik. Bentuk kedua atau *dual* muncul pada awal Perang Dunia II di mana militer memiliki partai tersendiri yang terbagi menjadi dua yakni *Kodoha* dan *Toseiha* (Sims, 2001). Meskipun begitu, keduanya memiliki paham dasar fasisme yang menolak sistem politik kepartaian demokrasi (Sims, 2001). Semenjak awal hingga berakhirnya Perang Dunia II, partai *Toseiha* menguasai pemerintahan Jepang sebagai perdana menteri di bawah kaisar Jepang. Hideki Tojo, adalah seorang perdana menteri sekaligus jenderal Jepang yang mengambil keputusan untuk melancarkan Perang Pasifik melawan Amerika Serikat.

Berdasarkan sejarah, dapat diketahui bahwa Jepang bukanlah negara yang asing terhadap ideologi militeristis di mana otoritas militer sebagai pemegang kekuasaan atau dengan kata lain militer memiliki kontrol terhadap sipil. Pada sejarah tersebut dapat terlihat juga bahwa tidak ada sama sekali profesionalisme dari militer Jepang jika didefinisikan menurut Huntington karena keikutsertaannya untuk aktif dalam berpolitik. Selama tahun 1930-1945, militer mengontrol baik kebijakan luar negeri maupun kebijakan dalam negeri Jepang (Sebata, 2008). Profesionalisme militer baru pertama kali diperkenalkan kepada masyarakat Jepang setelah Perang Dunia II di mana peraturan hukum seperti konstitusi sengaja dibuat untuk menghalangi militer dalam berpolitik atau bahkan menghilangkan militer secara keseluruhan dari negara Jepang.

Pada saat ini, militer Jepang diatur berdasarkan dua buah teori utama dalam *civil military relations* yakni *Huntingtonian* dan *Janowitzian*. Penerapan profesionalitas dari Samuel Huntington terlihat pada jaranganya prajurit

SDF berseragam yang bertemu masyarakat sipil di sekitarnya kecuali pada waktu-waktu tertentu. Kebanyakan dari mereka tinggal di markas yang berada di pedesaan dan memiliki jarak cukup jauh dengan area perkotaan. Kebanyakan orang Jepang yang tinggal di perkotaan mungkin sama sekali tidak pernah secara langsung bertemu dengan prajurit SDF (Hikotani, 2014). Sedangkan dalam konteks *Janowitzian*, militer Jepang selalu dikesankan (terutama oleh pemerintah Jepang) sebagai bagian dari masyarakat sipil. Mereka sering sekali diterjunkan untuk membantu ketika terjadi bencana bahkan di masa lalu pembuatan sarana infrastruktur dan agrikultur Jepang dilakukan oleh SDF (Hikotani, 2009). Kedua hal di atas menghasilkan dua akibat yang berbeda pula yakni keberadaan 'jarak' dan 'kedekatan' antara sipil dan militer yang saling tarik-menarik. Hal ini dapat terlihat pada bagaimana warga sipil Jepang sendiri yang terkadang memandang SDF sebagai 'malaikat penyelamat' sewaktu terjadi bencana dan terkandung juga sebagai 'ancaman' warisan dari militer kemaharajaan Jepang peninggalan Perang Dunia II.

Meskipun begitu, pada saat ini SDF mungkin lebih dipandang secara positif oleh mayoritas masyarakat Jepang. Berdasarkan data survei yang dikeluarkan oleh kementerian pertahanan Jepang terhadap SDF dan isu pertahanan yang banyak berkembang di masa Pemerintahan Shinzo Abe, tren terhadap ketertarikan masyarakat sipil terhadap SDF cukup tinggi dan cenderung mengalami peningkatan yakni 69,8% pada tahun 2012 di mana sebelumnya hanya 64,7% di tahun 2009 (*Public Relations Office*, 2012). Argumen terhadap keberadaan dari dua padangan masyarakat kepada SDF yang saling tarik-menarik juga diperkuat dengan data bahwa dari 69,8% ketertarikan tersebut, 34% di antaranya disebabkan oleh bantuan yang diberikan SDF ketika terjadi bencana besar. Sedangkan terdapat 16% dari responden yang mengaku tidak tertarik sama sekali terhadap SDF. 46,7% di antaranya diakibatkan ketidaktahuan mereka terhadap SDF (*Public Relations Office*, 2012). Berdasarkan data tersebut, dapat diketahui bahwa popularitas militer di Jepang cukup tinggi dan pada saat ini tengah mengarah pada tren positif.

Seperti telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, bahwa

militer Jepang tidak memiliki pengaruh pada pemerintahan sipil. Hal ini terjadi salah satunya adalah akibat tidak adanya afiliasi antara militer dengan aktor sipil yang berpengaruh terhadap pembuatan keputusan seperti contohnya partai politik (Saideman, 2018). Namun bukan berarti militer Jepang tidak memiliki pandangan politik sendiri, setidaknya secara individual. Pada tahun 2008, Jepang digemparkan oleh esai yang ditulis oleh salah satu petinggi militernya yakni Jenderal Toshio Tamogami dari ASDF (Hikotani, 2009). Kejadian ini di Jepang terkenal dengan nama *Tamogami Incident*. Hal kontroversial yang dituliskan Jenderal Tamogami dalam esainya adalah pada Perang Dunia II, Jepang bukanlah negara agresor tetapi terjebak oleh permainan politik yang dilakukan oleh Soviet, Komunis Cina, dan Amerika Serikat (Yoshida, 2008). Setelah penurunan paksa dari jabatannya sebagai panglima ASDF, Tamogami menjadi politikus independen dan semakin vokal menyuarakan revisi terhadap konstitusi dan mengklaim bahwa 99% dari perwira SDF berpandangan serupa seperti dirinya (Hikotani, 2009).

Klaim Tamogami tersebut seperti hanya dibesar-besarkan karena berdasarkan data survei terhadap 1394 perwira SDF yang dilakukan oleh Takako Hikotani, salah satu ahli hubungan sipil-militer Jepang kebanyakan dari perwira SDF yang menjadi responden memiliki orientasi politik yang liberal (74,8%) ketimbang konservatif (36,2%) (Hikotani, 2014). Namun, pada pertanyaan yang berbeda dengan menempatkan kebijakan LDP sebagai acuan orientasi konservatif maka perwira SDF lebih banyak memberikan dukungan terhadap partai tersebut (Hikotani, 2014). Dapat dipahami bahwa SDF berorientasi konservatif sejauh yang ada pada partai LDP. Hal ini mungkin dikarenakan kebijakan yang selama ini diputuskan oleh partai tersebut selalu mendukung keberadaan SDF sendiri, sedangkan partai oposisi lainnya seperti DPJ dan SPJ cenderung masih mempertanyakan hal tersebut. Orientasi politik pada pertanyaan sebelumnya yang menghasilkan mayoritas perwira adalah liberal mungkin dikarenakan pengaruh dari ideologi Jepang yang selama ini bersifat liberalis serta nilai-nilai pasifisme yang terdapat pada masyarakatnya.

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, dapat diketahui bahwa pola hubungan sipil-militer di Jepang adalah

ideologi anti militer, dengan pengaruh militer yang rendah dalam politik dan profesionalisme militer yang tinggi. Ideologi Jepang jelas-jelas bersifat anti militer sebagaimana pasal 9 dalam konsitusinya yang hingga saat ini masih diinterpretasikan sebagai penolakan perang dalam bentuk agresi. Nilai pasifisme dalam pasal tersebut, ditambah dengan sistem demokrasi, menyulitkan militer untuk tumbuh kembali di Jepang seperti pada masa sebelum Perang Dunia II.

Pengaruh yang dimiliki militer dalam politik Jepang juga sangat rendah atau bahkan mungkin tidak ada sama sekali. Ketiadaan afiliasi dengan partai politik ditambah adanya prasangka buruk masyarakat, membuat militer sulit berpolitik secara langsung. Hingga saat ini belum pernah ada mantan perwira militer yang pernah menduduki jabatan politik atau sukses terpilih dalam pemilu yang diadakan. Meskipun begitu popularitas militer dalam hal lain cenderung meningkat akibat keterlibatan dalam penanggulangan bencana besar.

SDF adalah militer profesional meskipun memiliki sejarah panjang yang bertolak belakang. Bentuk militer yang mengarah pada teori hubungan sipil militer *Huntingtonian* dan *Janowitzian* membuat tercapainya keseimbangan di mata publik dan di dalam angkatan bersenjata sendiri. SDF cukup populer di kalangan masyarakat. Meskipun begitu, popularitas ini tidak disalahgunakan dalam berpolitik dengan bukti tidak adanya afiliasi antara SDF dengan salah satu partai politik ataupun mantan jenderal SDF yang sukses dalam politik di Jepang. Terakhir, dapat diketahui bahwa mayoritas perwira SDF berorientasi politik sesuai dengan yang ditampilkan oleh partai LDP.

KESIMPULAN

Keputusan reinterpretasi pasal 9 dan perubahan kebijakan pertahanan untuk melakukan *collective self-defense* pada masa Pemerintahan Shinzo Abe tahun 2015 dapat disimpulkan tidak dilatarbelakangi oleh adanya tekanan pihak militer Jepang. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya keterlibatan peningkatan signifikan pengaruh militer di dalam politik domestik yang ditunjukkan oleh kondisi *civil-military relations* di Jepang. Meskipun begitu, terdapat kecenderungan perubahan terhadap kondisi *civil-*

military relations yang pada awalnya berbentuk *subjective civilian control* menjadi *objective civilian control*.

Perubahan yang dimaksud adalah kondisi di mana Jepang tidak lagi mengandalkan pasal 9 konstitusinya sebagai instrumen utama untuk menentukan arah hubungan sipil-militernya sehingga hal ini dapat dipahami sebagai diskursus tambahan dalam kajian Hubungan Sipil-Militer Huntingtonian sebagai *subjective civilian control* dalam bentuk *civilian control by constitutional form*. Hal tersebut dapat terlihat pada perubahan kebijakan pertahanan Jepang yang terjadi di masa pemerintahan Perdana Menteri Shinzo Abe, khususnya reinterpretasi pasal 9 sejak tahun 2014 hingga 2015 dan restrukturisasi Kementerian Pertahanan Jepang pada tahun 2015, telah meningkatkan kemandirian JSDF untuk dapat bertindak tanpa kontrol yang terlalu ketat dari pihak pemerintahan sipil Jepang seperti masa lalu. Hal ini meningkatkan profesionalitas dari JSDF dan mengarahkan bentuk hubungan sipil-militer di Jepang ke *objective civilian control*. Dengan kondisi profesionalisme militer Jepang yang sudah cukup tinggi seperti dijabarkan pada pembahasan sebelumnya, pergeseran bentuk hubungan sipil-militer di Jepang mungkin dapat berjalan dengan tanpa hambatan.

CATATAN BELAKANG

- ¹ Terjemahan dari konstitusi Jepang dari kantei.go.id.
- ² "The cabinet shall consist of the prime minister, who shall be its head, and other ministers of state, as provided for by law. The prime minister and other ministers of state must be civilians. The cabinet, in the exercise of executive power, shall be collectively responsible to the Diet."

REFERENSI

- Basu, T. (2016). Decoding Japan's Security Discourse: Diverse Perspectives. *India Quarterly*, 72(1), pp. 30-49.
- Betz, D. (2004). *Civil-Military Relations in Russia and Eastern Europe*. New York: Routledge Curzon.
- Blais, C. (2010). *Who's in Charge? Defense Policy Formation in Japan*, Monterey: Naval Postgraduate School.
- Dower, J. (1999). *Embracing Defeat: Japan in Aftermath of World War II*. London: Penguin.
- Fatton, L. (2015). *Do Shinzo Abe's Defense Initiatives Matter?* [Online] dari <https://thediplomat.com/2015/06/do-shinzo-abes-defense-initiatives-matter/> diakses 20 Mei 2018.
- Finer, S. (2002). *The Man on Horseback: the Role of Military in Politics*. New Brunswick: Transaction Publisher.
- Globalfirepower. (2017). *Globalfirepower*. [Online] dari [https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-](https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=japan) detail.asp?country_id=japan diakses 19 Januari 2018.
- Hagstorm, L. (2010). The Democratic Party of Japan's Security Policy and Japanese Politics of Constitutional Revision: a Cloud over Article 9. *Australian Journal of International Affairs*, 64(5), pp. 510-525.
- Hikotani, T. (2009). *Japan's Changing Civil-Military Relations: From Containment to Re-engagement?* [Online] dari https://www.globalasia.org/v4no1/cover/japans-changing-civil-military-relations-from-containment-to-re-engagement_takako-hikotani diakses 25 Mei 2018.
- _____. (2014). *The Paradox of Antimilitarism: Civil-Military Relations in Post-World War II Japan*, New York: Colombia University.
- Huntington, S. P. (2000). *The Soldier and the State* (15th ed.). Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Japan Ministry of Defense. (2017). *Defense of Japan*. Tokyo: Japan Ministry of Defense.
- Japantimes. (2001). *LDP panel to pitch collective self-defense*. [Online] dari <https://www.japantimes.co.jp/news/2001/03/18/national/ldp-panel-to-pitch-collective-self-defense/#.WwfWgJ2Ud4o> diakses 22 April 2018.
- Jensen, M. (2002). *The Making of Modern Japan* (1 ed.). Cambridge: Harvard University Press.
- Kantei. (2018). Prime Minister of Japan and His Cabinet. [Online] dari http://www.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html diakses pada 19 September 2016.
- Liberal Democratic Party. (2018). *LDP Constitution: Chapter IV Policy Research Council*. [Online] dari <https://www.jimin.jp/english/about-ldp/constitution/104178.html> diakses 22 April 2018.
- Maki, J. (1990). The Constitution of Japan: Pacifism, Popular Sovereignty, and Fundamental Human Rights. *Law and Contemporary Problems*, 53(1), pp. 73-87.
- Miller, J. B. (2014). Abe Gambit: Japan Reorient its Defense Posture. *World Affairs*, 176(6), pp. 55-61.
- Muhammad, A. (2012). The Spread of Democracy and International Security. *Jurnal Hubungan Internasional*, 1(1), pp. 56-62.
- Mulgan, A. (2003). Japan's 'Un-Westminster' System: Impediment Reform in Economic Crisis. *Government and Opposition*, 38(1), pp. 73-91.
- Peter D. F., Hikotani, T., & Narine, S. (2005). Civilian Control and Civil-Military Gaps in the United States, Japan, and China. *Asian Perspective*, 29(1), pp. 233-271.
- Planifolia, V. (2017). Strategi Rebalancing Amerika Serikat di Kawasan Asia-Pasifik. *Jurnal Hubungan Internasional*, 6(1), 17-28.
- Pollmann, M. (2015). *Japan's Defense Ministry Seeks to Roll Back Civilian Control*. [Online] dari <https://thediplomat.com/2015/02/japans-defense-ministry-seeks-to-roll-back-civilian-control/> diakses 20 Mei 2018.
- Public Relations Office. (2012). *Outline of "Public Opinion Survey on the Self-Defense Forces (SDF) and Defense Issues"*, Tokyo: Cabinet Office.
- Pugliese, G. (2016). Kantei Diplomacy? Japan's Hybrid Leadership in Foreign and Security Policy. *The Pacific Review*, 30(2), pp. 1-17.
- Ritcher, J. (2016). Japan's 'Reinterpretations' of Article 9: a Pyrrhic

- Victory for American Foreign Policy. *Iowa Law Review*, Volume 101, pp. 1223-1262.
- Roza, R. (2012). Dual-Use Technology Jepang dan Kepentingan Keamanan Nasional Amerika Serikat. *Jurnal Hubungan Internasional*, 1(2), pp. 107-122.
- Saideman, S. (2018). *Japan Civil-Military Relations after Reinterpretation of Article 9* [Wawancara] (22 Mei 2018).
- _____. (2018). *Japanese Civil-Military Relations*. [Online] dari <https://researchmatters.ssrc.org/japanese-civil-military-relations/> diakses 22 April 2018.
- Sebata, T. (2008). Is Japan Becoming a 'Normal States' in Civil Military Relations? *East-West Studies*, 20(1), pp. 95-221.
- Sims, R. (2001). *Japanese Political History since the Meiji Renovation 1868-2000* (1 ed.). New York: Palgrave.
- The Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security. (2008). *Report of the Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security*, Tokyo: The Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security.
- _____. (2014). *Report of the Advisory Panel on Reconstruction of Legal Basis for Security*, Tokyo: The Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security.
- The Law Library of Congress. (2015). *Japan: Interpretations of Article 9 of the Constitutions*. s.l.: Global Legal Research Center.
- Traphagan, J. (2012). *How Japan Sees its Military*. [Online] dari <https://thediplomat.com/2012/08/how-japan-sees-its-military/> diakses 22 May 2018.
- Yoshida, R. (2008). *Tamogami — history again retold*. [Online] dari https://www.japantimes.co.jp/news/2008/11/11/national/tamogami-history-again-retold/#.Wwja_Z2Ud4o diakses 26 Mei 2018.

Turkey's Foreign Policy Strategy Change in Syrian Crisis (2016-2017)

Luerdi, Alfajri

Department of International Relations

Universitas Abdurrab

Jl. Riau Ujung No. 73, Pekanbaru 28291 Indonesia

luerdi@univrab.ac.id

Submitted: January 22, 2018; accepted: July 16, 2018

Abstrak

Turki merupakan salah satu aktor penting yang perannya tidak dapat dipisahkan dalam memahami dinamika krisis Suriah. Turki melakukan intervensi di Suriah untuk mengganti rezim yang berkuasa dengan mendukung kelompok oposisi dan membangun aliansi dengan negara-negara barat. Turki mulai merubah strategi politik luar negerinya pada 2016, namun tetap mempertahankan kepentingannya berupa keamanan dan stabilitas. Tulisan ini bertujuan menjelaskan hubungan antara faktor-faktor penyebab dan perubahan strategi politik luar negeri Turki di Suriah. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan pembuatan kebijakan luar negeri dan teori pembuatan kebijakan James Rosenau yang mencakup berbagai determinan seperti lingkungan internal, eksternal, penilaian informasi dan proses pembuatan kebijakan yang kemudian melahirkan output berupa kebijakan politik luar negeri. Temuan dalam tulisan ini menunjukkan faktor-faktor domestik dan internasional mendorong Turki merubah strategi politik luar negerinya. Adapun bentuk strategi tersebut adalah Turki berkolaborasi dengan Rusia dalam mengupayakan resolusi konflik dan mengakhiri konflik antara rezim Suriah dan kelompok oposisi.

Kata kunci: krisis Suriah, politik luar negeri, teori pembuatan kebijakan, perubahan strategi.

Abstract

Turkey is one of the significant actors whose roles cannot be ignored in understanding the dynamics of the Syrian crisis. Turkey used to interfere the neighboring country to remove the Syrian regime by backing the opposition groups and building alliance with the western countries. Turkey began to change its foreign policy strategy in Syria in 2016, but still maintained its domestic security and stability interest. This paper is aimed to explain the relationship between the driving factors and Turkey's foreign policy strategy change. This article applied the foreign policy decision-making approach where determinants were perceived and acted upon by the official governmental decision-makers. James Rosenau's decision-making theory was employed to strengthen the approach, consisting of some foreign policy determinants such as external environment, internal environment, information assessment and decision-making process which further affect decision-makers to make the state's foreign policy as the decision output. The finding showed that domestic and international factors encouraged Turkey to change its foreign policy strategy. The new strategy was the collaboration of Turkey and Russia in seeking the resolution to create stability within Syria and put an end of the severe conflict.

Keywords: Syrian crisis, foreign policy, decision-making process, strategy change.

INTRODUCTION

This paper is aimed at explaining the change of Turkey's foreign policy strategy in the Syrian crisis. Understanding the behavior of a country in regional politics through a foreign policy analysis is necessary to discern the questions more comprehensively since the analysis may involve not only international but also domestic factors. It means the analysis will find out the interacting units which resulted in a foreign policy decision (Mas'ood, 1989). Turkey began to change its foreign policy strategy in Syrian crisis

two years ago. It encouraged the investigation of what caused Turkey to make such decision after its controversial involvement in the stalemated conflict. Furthermore, there are not yet any comprehensive or research-based sources providing the information as expected.

The beginning of Turkey engagement in Syrian domestic crisis in 2011 has been considered a determined regional actor was influencing the dynamics within the country and region. Turkey is one of the most active actors in

the Middle East and had deployed its resources in the conflict which then instigated criticisms from not only other countries but also home opposition parties. Turkey's stance against the Syrian regime raised after the government used chemical weapons to beat the opposition groups. Not only did Turkey assist the inception and organization of the opposition groups into Syrian National Council/Coalition (SNC) and Free Syria Army (FSA), it has also been hosting the two main Syrian opposition elements (Luerdi, 2015).

Expecting the regime change in Syria was an uncertain outcome for Turkey that both regional and extra-regional actors, which were Assad's allies in strengthening his presidency, extended their interests in the conflict as well. Since the conflict was the assemblage variety of interests, the conflict resolution was hardly achieved, or even to satisfy the conflicting parties and failed Turkey's ambition to remove the Syrian regime. Instead, the domestic conflict within Syria was intensifying with the emergence of more armed groups. Due to its foreign policy, Turkey harmed its diplomatic relationship with Russia especially after Turkish military shot down Russian aircraft near Turkey-Syria border (Kirici & Ekim, 2016). The worse thing was the conflict able to enter its territory.

The devastating crisis and complicated situation in Syria urged Turkey to reconsider its involvement. Turkey still needed to advocate its main interest even though it had to change the direction of its foreign policy. Turkey came to another practical strategy which was a result of some considerations, the combination of what it perceived the importance of domestic stability and the uncertain geopolitics in Syria.

CONCEPTUAL FRAMEWORK

This article applied the approach of foreign policy making to answer the purposes designed. Foreign policy-making in the Middle East can only be adequately understood by analyzing of multiple factors common to all states such as foreign policy determinants to which decision-makers respond when they shape policies and foreign policy structures or processes. It is to identify which factor of the inputs made by various actors into a policy by addressing these determinants (Hinnebusch, 2013). Such determinants perceived and acted upon by the official government-

tal decision-makers. Only then could the determinants be considered to have affected foreign policy (Jensen, 1982).

This article applied the theory of foreign policy decision-making proposed by James Rosenau. Decision-making approach has been very useful since it provides frameworks of analysis in explaining foreign policy. It does not mean that there has been an established empirical theory of foreign policy decision-making, whether general or even partial due to the existence of different frameworks (Korany, 1986). James Rosenau's decision-making theory consists of some determinants such as the external environment, internal environment, information assessment and decision-making process which further affect decision-makers to make the state's decision or foreign policy as the output.

The internal environment referred to Turkey's domestic security and stability. Turkey's intervention in Syria brought the conflict to its domestic level. The armed group like the ISIS had been threatening Turkey's stability with bombing actions since the government decided to support the Syrian opposition groups to fight them in Syria. Besides, Turkey had to face the growing activities and the increasing power of Kurdish Workers Party (PKK) which affiliated to Syrian Kurd group, called the Democratic Union Party (PYD) in Northern Syria due to its political activism and opposition to the Kurd autonomous area of Syria. The Turkish government was just threatened by a coup plotted by Fethullah Gulen and his FETO organization whose purpose was the regime change in Turkey (Anadolu, 2016). Those internal factors mattered since they were able to threaten and disturb Turkey's home stability and security.

The external environment referred to external powers' stands on the Syrian crisis and Turkey's domestic politics. Russia was the main backer of Assad, playing its roles in rejecting the regime change in Syria by deploying its significant supports. Russia enjoyed its increasing influence in Syria, especially after the United States (US) withdrawal from the demand of Syrian regime change and growing a concern with the ISIS rather than the intervention against the regime. This policy was followed by the European Union (EU) which once rejected Turkey's no-flying zone demand in Syria (Pierini, 2016). The US supported the

PYD in fighting the ISIS which in turn, threatened Turkey's interest. Regarding Turkey's domestic politics aftermath the failed coup, both the US and the EU criticized Turkish government in responding to the coup, even they did not take a definitive stance against the coup plotters during the initial hours (Ataman & Shkurti, 2017).

Turkey had the capability of assessing the information of its international environment like what was happening in Syria and how the external power reacted to its domestic politics. Turkey realized the involvement of Russia in the crisis and the US and the EU hesitancy in toppling Assad from power. Turkey considered that both the latter did not prove a friendly policy after the coup. In contrast, Russia gave its support to the democratically elected government of Turkey in responding to the coup (Mankoff, 2016). Turkey also perceived Russia's foreign policy change in Syria from a direct intervention role to a mediation role (Reuters, 2016). Russia was engaging in promoting peace between the Syrian regime and opposition groups and fighting ISIS at the same time.

Decision-making means the process of Turkey's foreign policy decision making. The Turkish government had to take the best option by considering the internal and external environment. As a pragmatic and liberal actor, Turkey's government combined its liberal value for conflict resolution and the need for national security to result a new perspective of policy in Syria. Furthermore, Turkey still perceived itself as an important regional actor whose ambition and active foreign policy character was attached in its involvement.

The policy created by the process of decision-making was that Turkey changed its foreign policy strategy in Syria. Turkey's previous intervention to maintain its domestic stability and security from the PKK-PYD activities had been aimed at replacing the Syrian regime and promoting the Syrian opposition groups for the country's new leadership. The regime change in Syria was the prerequisite to ending the crisis, create stability in Syria and guarantee the domestic stability in Turkey (Luerdi, 2015). Whereas, the new form of policy was to engage with Russia in seeking the conflict resolution in which Turkey reduced its ambition to topple the regime. Russia was no longer seen as a rival but a partner for Turkey. The main purpose of this strat-

egy was still to provide stability within Syria which also meant stability within Turkey. This situation was expected to restrict the PKK-PYD, and ISIS' movements in Syria. Therefore, Turkey would be able to maintain its domestic order which meant security and stability at home. This strategy was implemented by Turkey to influence its future external environment.

METHODS

The qualitative approach was applied during the research, and the explanatory model of analysis which raising the independent and dependent variable was applied to support the approach. The research revealed that domestic and external factors faced by Turkey were the antecedence of the case studied; meanwhile, Turkey's foreign policy strategy change was the consequence. The technique applied in gathering data was the library research in which a variety of data containing relevant information were collected from books, journals, documents, and useful articles.

The interactive analysis model of Miles and Huberman was applied to analyse the data. The model of data analysis consists of some activities: (1) data gathering/collection, (2) data reduction, (3) data display and (4) verification or conclusion drawing. The analysis model is called an interactive model since a series of the activities intertwines before, during and after the data gathering in a parallel form to establish general knowledge called analysis, in other words, the data gathering activity and other three activities are included in the process of cycle and interaction (Idrus, 2009).

In this model, the researchers had better be ready to shift from one activity to the other, starting from the process of data gathering, data reduction, data display, and verification. Therefore, the analysis conducted was a series of process of activities which repeatedly and constantly occurred and the activities followed each other. The activities stopped after a complete report of the research was finished.

RESULT AND DISCUSSION

FACTORS ENCOURAGING TURKEY'S FOREIGN POLICY STRATEGY CHANGE

Domestic Stability and Security

Turkey's national security interest was perceived as the protection of territorial integrity where stability as the ground was also the objective to reach. Domestic stability and security matter contributed to Turkey's foreign policy strategy change in Syrian crisis referring to internal situations which decision makers could not ignore. Such internal environment might have been seen the most considered things before others. While other factors undoubtedly strengthened the priority to meet the vital need in the domestic level. In this case, Turkey's internal stability and security were in trouble due to the growing influence of the PKK and PYD, the ISIS threat and the coup event that just threatened the ruling government as well as its domestic order.

For Turkey, domestic stability and security were requirements to continue its development and people prosperity. Turkish previous prime minister, Erdogan (2014) stated that Turkey achieved a series of good performances in terms of economy and military for more than one decade and the government was committed to continuing such prestige. Turkey realized such a thing could be maintained and increased only if domestic stability and security prevailed. As a country which enjoyed its rising power and its status as a rising regional actor, Turkey was encouraged to be an important regional power, especially in the Middle East. This ambition could be threatened by its domestic instability and insecurity regarding its intervention policy in Syria.

The Growing PKK-PYD and ISIS Threats

Turkey and the PKK were enduring a conflicting relationship since the PKK's inception in the 1970s. The Marxist-Leninist group kept championing its demand getting either independence or special autonomy for the southeastern territory of Turkey. From the government's perspective, none of its areas should be granted any special autonomy based on the particular nation since such a policy would bring the fractures within Turkey. As Erdogan declared (2014), all areas within the country could enjoy the

same rights, and all Turkish nationals were treated equally despite their nations. Consequently, Turkey kept maintaining its stance against the PKK.

The PKK was not only a local rebel group operating in Turkey but also an international organization which received sometime supports from foreign governments and other Kurd groups outside Turkey. Since Syrian regime withdrew its military forces from northern Syria, the PYD then became the most important and the powerful Kurd group in Syria. PYD was believed to be another PKK by the Turkish government as the PKK created the group to advocate the Kurds' interests in Syria. As a sister organization of the PKK, PYD was able to be a dominant faction within Syria's autonomous northern area because of the PKK's support. International Crisis Group recorded that PKK and PYD shared their fighters in which one-third of the PKK's militias were Syrian Kurds (Caves, 2012).

PYD enjoyed the growing of political and military influence within Syria, and its leadership was gaining popularity support from the Kurds. The PYD and PKK frequently warned Turkey not to intervene in Syria especially in the northern area which mainly conquered by the Kurd groups. The PYD together with its military wings People's Protection Unit (YPG) and Women's Protection Unit (YPJ) had effective military movements in resisting the Syrian opposition groups. Furthermore, the PYD was gaining the US' support to fight ISIS in Syria, which in return, damaging Turkey's security interest. On the other hand, SNC-FSA faced more difficulties due to their fight against not only Syrian regime forces along with foreign militias coming from Syria's allies but also the PYD and ISIS' fighters.

The PKK conducted several deadly attacks in Turkey even more frequently, especially in the areas near the Turkey-Syria border, because of its foreign policy in Syria. Turkey believed that the capability both the PYD-PKK could not be separated from the Syrian regime support. Syria's policy to grant autonomy to the Kurds was a counter-policy to resist Turkey's intervention as well as defending the area from the opposition groups (Luerdi, 2015). Besides, Turkey once declared the Syrian regime's involvement in PKK's attacks within its territory (Erdogan, 2014).

The ISIS was another actor who devastated Turkey's domestic stability. The group was able to conquer many of

areas in Syria and fight against all its enemies in the country. The ISIS already carried out several attacks targeting Turkey's facilities, citizens and foreigners and demanded the Turkish government to withdraw its support to SNC-FSA. Turkey previously blamed the ISIS for several deadly attacks which were resulted by the consequence of its involvement in Syria.

Compared to the situation before the crisis, the number of attacks was growing since Turkey intervened Syria. From early 2015 until early 2017, Aljazeera (Aljazeera, 2017) recorded the twenties of attacks harming both facilities and people. Turkey used to face the threats from the PKK such as bombs and abductions for decades (Mango, 2005); however, the PKK increased its attacks as retaliation for Turkish government's firm intervention against the Kurds' interest in Syria, and so did the ISIS.

Turkey realized that the risk of its domestic security and stability became the consequence for its foreign policy principle in Syria. The country seemed to be unable to block the conflict from entering its border. The devastating security and stability at home could be a bad image for Turkey as a regional actor and invite more criticisms from national opposing parties and its citizens. Thus, the Turkish government needed to reconsider its foreign policy in Syria.

Leaving Syria with a stalemated conflict was not a good choice either as Turkey consistently maintained its domestic interest for stability and security. The PKK and ISIS remained the threats for Turkey as the groups invested their political movements and influence within Syria. Turkey still believed that its intervention was necessary to create stability within Syria which then meant stability to the country as well. Therefore, the new form of Turkey's foreign policy strategy still purposively created stability. However, Turkey's new foreign policy strategy was to bring Russia as a partner in attempts for stability in Syria and decreased its regime problem rhetoric against the Syrian regime.

The Coup Event over the Turkish Government

Turkey had experienced a series of coup attempts, mostly successful, carried out by the military to topple the ruling regimes. The early coup attempt took place in 1960 to replace the regime which the military considered ac-

commodative to Islamists. The 1971 coup was in response to the increasing of left-wing groups and the effort to create stability where the military believed the ruling government was not capable of guaranteeing such public good.

Post-1980 coup, the military began to dominate the Turkish politics by restricting political rights of political parties and civilians. Turkish military became the supreme actor determining who could be elected to be leaders for the country. A few years later, military handed in the power to civilians and political parties; however, the military with its special rights still overshadowed Turkish home politics. In 1997, the military conducted another coup to remove the existing Islamist rulers whose views were considered the threat for the ideology of Kemalism and secularism (Alfian, 2015).

The Turkish government already put efforts to restrict the military intervention in domestic politics especially after the referendum of the constitutional amendment in 2010. Since then, the civilian government enjoyed such change and gained enough support from the military, especially in term of the government domestic policy against the PKK and foreign policy in Syria.

However, the government did not gain the support from the whole military institution which ended up with the 2016 coup attempt carried out by a faction in the military which the government believed to have a connection with the movement of Fethullah Gulen, a Pennsylvania-based cleric. Gulen had followers within Turkish institutions such as judiciary, military, police department and others. The coup was followed by the bombing attempt over the parliament building and kidnapping of joint chief of staff and caused 241 dead, and more than 2,194 were injured (Anadolu, 2016).

The coup was conducted amid Turkey's activism in the Syrian crisis and domestic threats from the PKK and ISIS. The coup attempt complicated the problem of the Turkish government had to accomplish. It meant the security and stability the country fought for were vulnerable from not only the PKK and ISIS but also any military faction at home. The government realized that to create domestic security and stability needed full support from the military institution. The military aid was also required by the Turkish government to extend its policy across the border

to face the PKK-PYD and ISIS.

For the Turkish government, the actors threatening Turkey could take advantages of the coup event. They could have thought that the policy makers within Turkey secured only little legitimacy due to partial support from its military where in the future they could set more attacks. The coup was celebrated by the Syrian regime supporters (Hindawi, 2016). The Turkish government detained a number of Kurdish politicians and activists who were considered being either involved in the coup or linked to the PKK in response to the coup attempt.

Such a situation encouraged Turkey to change its foreign policy strategy in Syria. Turkey's previous stance to demand the regime change in Syria did not work smoothly as expected. On the other hand, the domestic threat to its stability was increasing as the Syrian regime warned and expected when Turkey began its intervention. Turkey already directed its foreign policy to attract Russia to be an ally to facilitate conflict resolution within Syria. Stability within Syria was believed to contribute stability at home, or the Turkish government would be able to give more attention to tackle threats coming from within.

External Powers' Stands on Syrian Crisis and Turkey's Domestic Politics

Not only did Turkey consider its domestic situation seriously, but it also perceived international environment in the region which was able to influence the policy-making. Syria was the ground in which many international interests met, not only regional actors' but also extra-regional actors' preserving the endless conflict in the country. Turkey was one of the regional actors that earliest and most open who showed its opposition to the Syrian regime and propagated that the existing regime was the causing problem of the crisis (Kouskouvelis, 2013). Turkey's sharp regime problem rhetoric lasted until 2016 when the crisis was becoming more uncertain with the absence of the conflict resolution and, on the other hand, the Syrian regime was becoming more powerful with its allies' supports.

After a five-year intervention, Turkey could not gain the output of the decision makers had designed, replacing the Syrian regime with the Syrian opposition groups likely

able to control the stability and the Kurds within Syria. The balance of power presence between Russia and the US as well as the EU's reluctance to fully support the opposition groups incorporated in SNC-FSA became the main reason why Turkey's intervention did not work (Luerdi, 2015).

Besides the external powers' stands on the Syrian crisis, Turkey experienced different responses from those great powers regarding its domestic political situation post-2016 coup attempt. The Turkish government needed international supports so that the country could survive in the middle of domestic threats and regional uncertainty due to the Syrian crisis. Turkey had to calculate its foreign policy in Syria, encouraged by these external actors' roles both in the Syrian crisis and its domestic politics.

Russia's Role in Syrian Crisis and Its Stand on Turkey's Domestic Politics

Russia was an important ally for Syria, and therefore, it had significant contributions to the Syrian regime's survival. The country already supported the regime as the legitimate government of the Syrian people from the beginning of the crisis as Syria helped maintain its geostrategic interest in the Middle East. Many believed that Russia would not let Syria have the same fate as Libya whose regime was toppled by NATO (Express, 2017). Instead, it would be consistent in defending the regime from the foreign intervention as Syria was the only loyal ally left in the region.

Russia already carried out a series of roles to strengthen the position of the Syrian regime, both political and military. Russia showed its side to Syria in the United Nations Security Council's deliberations for the conflict resolutions and sanctions against the regime. Russia always condemned the international actors for blaming the regime for atrocities and used its veto to abort any decision made by the Security Council targeting the regime.

Russia was also active in conferences related to Syria such as Geneva Conferences, dialogues seeking for the best solution for the Syrian crisis sponsored by the United Nations and other countries including Turkey. While Turkey stood against the Syrian regime and was in favor of Syrian opposition groups' demand for the regime change

and creation of a transitional government in Syria, Russia took side with the regime rejecting any outsider intervention and preferring the solution determined by the Syrian people.

Russia kept exporting its weapons into Syria in spite of the ongoing conflict and international criticisms (Connolly & Sendstad, 2017). Furthermore, at the Syrian regime's request, Russia sent its military personnel along with aircraft to assist the regime against all of the rebel groups within the country, not only the ISIS but also the opposition forces. Russia and Syria had bombed the rebels' basis several times though the actions caused the civilian victims and were condemned by the United Nations as well as Turkey.

Turkey realized that Russia would not step back from backing the Syrian regime unless there was a significant change and its position would determine the dynamics of the conflict. Russia's intervention in Syria was becoming stronger compared to the earlier years of the conflict. The hardship which the opposition groups backed by Turkey faced was not easily removed as long as Russia stood with the Syrian regime. Moreover, the United Nations, along with its Security Council, was unable to stop Russia as its permanent member status.

Instead of seeing Russia as a rival in Syria, Turkey finally perceived Russia as a partner in seeking the conflict resolution. On the other hand, Russia had a historical perception of Turkey as one of the most essential countries in the region and the area gatekeeper (Eran, 2005). Besides, Turkey saw a shift in Russian foreign policy from direct intervention to a mediator even though the country was still interested in maintaining the existing Syrian regime. Russia was willing to negotiate to end the conflict even with the Syrian opposition groups (Business Insider, 2016). For Turkey, Russia had more concern about Syrian conflict than other actors like the US and the EU.

International reactions to the Turkish government's measure to maintain domestic stability post-2016 coup also mattered. Turkey received a series of criticisms from foreign countries since the government conducted harsh actions towards many people suspected to be engaged in the coup and the PKK organization. Meanwhile, Turkey received a supportive stand from Russia which recognized

its democratically elected leader and condemned the unlawful coup. It was unconditional political support from Russia to Turkish government compared to its western allies.

Turkey found its moment to change its foreign policy strategy in Syria. Russia's support to its domestic political matter was able to accumulate the need of current policy's new strategy in Syria besides the more increasing Russia's roles. Russia could be a possible ally for Turkey to create stability in Syria after a several-month disharmony.

The United States and the European Union's Differing Orientations in Syrian Crisis and Their Stands on Turkey's Domestic Politics

The US and the EU used to be Turkey's allies in Syrian crisis before Turkey reconsidered its foreign policy. Those countries condemned the Syrian regime as the regime that was not willing to give up the power and did not have any plan to create a transitional government to stop the violence against its people nor allowed democratization in Syria.

The two actors had worked together with Turkey in gaining international support to press the Syrian regime. Turkey expected those actors would be sufficient to end the regime through their roles in the United Nations and NATO as well as maximizing its role in international fora. The US and the EU had backed some conflict resolutions deliberated in the United Nations' Security Council to resolve the crisis and investigate the Syrian regime and possibly bring the regime to International Criminal Court. However, the efforts were always vetoed by Syria's allies, mainly Russia.

Meanwhile, Turkey expected the immediate measure to topple the Syrian regime as the longer the regime stayed, the more threats it faced. As a member of NATO, Turkey had also preferred the security organization to take a similar action like what it did in Libya to remove the regime. Erdogan (2014) stated that Turkey would provide its military base provided that the military actions were conducted with an international mandate as well as participating in the mission. Realizing Russia's position in the Syrian crisis, a member of permanent five, the sanction and pressure to the Syrian regime through the United Nations were barely effective.

Even though the US, the EU, and Turkey together supported the Syrian opposition groups, the latter had more commitment to their struggle against the Syrian regime. Not only did Turkey facilitate the inception of SNC-FSA, but it was also hosting them on its ground, training the fighters and opening its border to ease their movements. In the international level, Turkey invited many countries to support the opposition body as the legitimate representative of Syrian people against dictatorship through Friends of Syria (Luerdi, 2015). Meanwhile, the SNC's member, Mubarak (2014), stated that the western countries did not keep their promise to the opposition groups since they were reluctant to help the opposition forces fully and instead, they left the groups in internal conflict.

Turkey realized that both the US and the EU had shifted their policy in Syria. They were no longer interested in removing the Syrian regime and supporting the opposition groups. Instead, the US preferred to direct its foreign policy to counter the ISIS within Syria by supporting the Syrian Kurds, and among whom the PYD (YPG) were the most reliable ally. The US contributed to consolidate the military forces in northern Syria to face the ISIS' fighters and take over the areas from its conquest by forming the SDF (Syrian Democratic Forces) in 2015 (Almasri, 2017).

For Turkey, the US' move was against its security interest. The PYD was the PKK's sister organization which was still labeled a terrorist group by the Turkish government. The PYD had shown its opposition to Turkey's policy in Syria, supporting the Syrian opposition groups to conquer the areas, especially in northern Syria. The US ignored Turkey's rejection of the PYD-USA engagement since the group was the most powerful and effective body to counter the ISIS in Syria.

The EU, on the other hand, preferred to give more attention to the refugee problem resulted by the crisis rather than the regime problem and Syrian opposition groups. UNICEF (2016) recorded more than 1.2 million refugees migrating into Europe since 2015, including from Syria mainly through southeastern Europe. The EU was facing the security threats with the existence of the refugees on their land. Furthermore, rejections were coming from the member countries and their nationals for its policy to host

refugees fleeing from conflict countries. Though the EU and Turkey had talked over sharing the refugee problem through some negotiations and in return, Turkey demanded more roles from the EU in Syria, the institution did not show more willingness to intervene to remove the Syrian regime.

The US and the EU stands after the failed coup in Turkey were taken into account. The US and the EU criticized the Turkish government's measure to return the stability in the country which they considered contrary to Turkish democracy and accused it of being an authoritarian regime. For Turkey, such reaction was not a friendly policy as allies should show, otherwise typical western double standard. Turkey already risked its negotiation with the EU regarding the visa-free policy and endangered its EU membership chance since its domestic stability was the most important.

Realizing its differing allies' stands on the Syrian crisis and domestic politics encouraged Turkey to reconsider its foreign policy in Syria. What was expected from the US and the EU; Turkey could not achieve their consistency of policies and their regard over its home stability need. Meanwhile, Turkey saw Russia could cooperate to return stability within Syria without losing its need for domestic stability. The US and the EU were no longer reliable allies since they chased their interests by risking Turkey's interest.

Turkey's Foreign Policy Strategy Change

The considerations of domestic and external factors encouraged Turkey to change its foreign policy strategy in Syria. Inasmuch as Turkey still maintained its vital interest in security and stability, the country still directed its foreign policy in Syria. Turkey would not keep a distance to its neighboring conflict as its foreign policy was always formulated with reference of historical trends and a sense of active agency as well as a geographical positioning (Davutođlu, 2012). However, Turkey's foreign policy shifted to more mediation role. Turkey considered Russia as a reliable partner in seeking the resolution for the durable Syrian conflict; as a result, it reduced its rhetoric against the Syrian regime. Instead, Turkey and Russia promoted the dialogues between the regime and the opposition groups. Such Turkey's foreign policy strategy change could

be indicated by the two countries' rapprochement, Moscow Declaration, and Astana Peace Talks.

Turkey-Russia Rapprochement

Turkey had severed its diplomatic relation with Russia by shooting down the Russian warplane in November 2015 which it claimed that the jet entered the Turkish territory. Meanwhile, Russia blamed Turkey for the accident since the jet was still in Syrian territory. Russia's military presence in Syria was at the Syrian regime's request to attack the radical groups. However, Turkey criticized the Russian military moves because they targeted not only the ISIS fighters but also the Syrian opposition groups.

Russia had taken some policies to respond Turkey's action such as mainly economic sanctions. Russia suspended its trade and tourism with Turkey and imposed restrictions on Turkish companies and nationals in Russia as well as suspending the visa-free arrangement with Turkey. The other disadvantageous policy that Turkey suffered as a growing industrialist country was Russia's decision to reduce its gas flowing to the country and the suspended work on a Black Sea pipeline that should allow more gas flows to Turkish industry (DW, 2015).

After months of deteriorated diplomatic relation with Russia amid the enduring Syrian conflict, Turkey decided to officially settle its tie after sending an official letter to the Government of Russia. Turkey officially extended its apology to Russian people and expressed its condolence to the Russian pilot who was the victim of Turkish military shot in the Syria-Turkey border. In return, Russia lifted its economic sanctions over Turkey, and the two countries could continue the trade and other kinds of cooperation as they used to have. The most important part of the two countries' rapprochement was the declaration of commitment against terrorism in Syria and readiness to work together to seek a solution for the Syrian conflict.

For Turkey, the diplomatic rapprochement with Russia was an important policy for its intervention continuity from which it would be able to pursue its domestic security and stability interest regarding the conflict in Syria. Such policy was an initial move of its new foreign policy strategy. Russia could not be separated from the conflict resolution seeking as it had invested interest in the region

as well. Engaging with Russia was the most rational choice for Turkish government instead of relying on its western allies. Only by the rapprochement could Turkey cooperate with Russia in facilitating and mediating the warring parties in Syria.

Moscow Declaration

The Western actors mainly the US along with the United Nations had worked to make progress for the Syrian conflict de-escalation, but they did not make significant gains for a better situation. Otherwise, the conflict continued causing more victims and maintained a sharp difference between the Syrian regime and opposition groups. Several efforts initiated by the United Nations to mediate the crisis failed, and the US calls for the regime change did not work either. The latter preferred to risk more costs on the ISIS within Syria.

Moscow Declaration was initiated by Turkey and Russia, by involving Iran as another important actor in the crisis, as a reaction to the US' failure attempts to make significant gains in Syria. The declaration was a calling for an expanded cease-fire in which Turkey and Russia would be the guarantors (Eren, 2017). The two countries had a capability of taking such a move since they had links directly to the conflicting parties. Turkey had a connection to opposition groups; on the other hand, Russia was the Syrian regime backer. The two countries became the mediators and facilitators that could bring the conflicting parties to the negotiation table with their supervision.

Moscow Declaration was conducted without the involvement of the US and the United Nations since Turkey and Russia would like to have more roles in the crisis. Furthermore, as the Turkish foreign minister stated the declaration was not only for the Syrian regime and opposition groups but also for other connected groups supporting either of them (New York Times, 2016). The declaration was followed by the cease-fire and the evacuation of the opposition fighters.

Moscow Declaration was an event showing Turkey-Russia cooperation in the Syrian crisis to provide stability in the country. Turkey which was backing the Syrian opposition groups was willing to bring them into negotiation forum with the Syrian regime only after the cease-

fire. Russia which already cost a lot for the Syrian regime, agreed to do the same thing, bringing the regime to negotiation forum with the opposition groups. Such joint declaration strengthened Turkey's foreign policy strategy change in Syrian crisis by which Turkey was able to further steps to engage with Russia in creating stability in Syria which was considered an important contribution to its domestic security and stability as well.

Astana Peace Talk Rounds

Turkey-Russia declaration included plans to have a series of peace talks in Astana, Kazakhstan, where the representatives of both Syrian regime and opposition groups could meet directly in the peace process. Although the United Nations was not the initiator of the peace talk rounds, the institution supported the Turkey and Russia's attempt. The United Nations, the US, and other countries could participate only as observers, while Turkey, Russia and Iran were the actors guaranteeing the process and the results of the negotiations.

By the end of 2017, Turkey and Russia-Iran had conducted eight peace talks with a variety of issues negotiated such as a cease-fire, de-escalation zones, refugees and the humanitarian issues covering the issues of exchange detainees, prisoners of war and missing people (Astana Times, 2017). The peace talks not only discussed over the new issues concerned by the two conflicting parties but also proceeded those in previously stagnant Geneva conferences which were once conducted by the United Nations.

Despite some insignificant results of the Astana Peace Talks, Turkey seemed to be committed to the peace process rounds and collaboration with Russia which is considered more effective and promising rather than the western allies. Turkey perceived Russia's commitment as a guarantor in Syria during the peace talks, and it was strengthened by Russia's policy to withdraw its military presence in Syria. Besides, the two countries were willing to bring other actors who were related to either the Syrian regime or opposition groups.

Turkey's attempt to conduct and guarantee the Astana Peace Talks with Russia was an action that indicated its foreign policy strategy change in Syria. Turkey perceived that the United Nations' efforts and western countries'

commitment did not work to achieve a better situation in Syria; otherwise the situation in the country caused more instability and uncertainty which also harmed its domestic security and stability. Instead, Turkey collaborated with Russia to take over the western countries role in seeking conflict resolution.

CONCLUSION

From the analysis above, it could be concluded that internal and external environment followed by the decision-making process in Turkey, encouraged the country to change its foreign policy strategy in the Syrian crisis. Since its early intervention in 2011, Turkey had been embracing its domestic security and stability as vital national interest so that it would like to take any necessary action or policy to pursue such interests. Turkey's intervention in this stage had been directed to purposively topple the Syrian regime and replace it with the Syrian opposition groups by building an alliance with the western actors and by which, the new regime in Syria would be able to create stability and resist the PKK-PYD influence in Syria.

However, in 2016, Turkey reconsidered its internal and external environment amid the stalemated war in Syria and evaluating its foreign policy which had not yet yielded the outcome as expected by its decision makers. The growing PKK-PYD and ISIS' threats and the coup event which then emphasized the importance of home security and stability were internal factors Turkey concerned; meanwhile extra-regional actors' behaviors like Russia, the US, and the EU as external factors strengthened its domestic situation. As the information assessment, Turkey perceived Russia's foreign policy shift from a direct intervention role supporting the Syrian regime to a mediator role besides its unconditional support after the coup. Meanwhile, the US and the EU took a different direction.

Turkey changed its foreign policy strategy. It was then engaging Russia as a reliable partner to create stability and end the conflict within Syria. However, the purpose of its foreign policy was still alike; the pursuit of domestic security and stability. Turkey's foreign policy strategy change began with the two countries' diplomatic rapprochement from which they could continue to other attempts such as the Moscow Declaration and the Astana Peace Talks in

which they acted as the guarantors.

Turkey is one of the world emerging forces whose foreign policy is increasingly active especially in the region where it lies. In the case of Syrian conflict, Turkey is an important actor which great power should consider regarding their interests, and it could be either a rival or a friend. Next, to the finding above, this article revealed that Syria was highly dynamic as it was a meeting point of interests of numerous actors. Regional and extra regional actors would consider the changing situation surrounding it, including Turkey.

The topic in this paper might be interesting as well if other researchers would analyze it from different perspectives, especially whether Turkey's realignment with Russia has worked better to bring the conflict resolution in Syria and security in Turkey and the region of the Middle East. Even though the findings can be different, they will develop more understanding of Turkey's foreign policy and will benefit those who are studying and lecturing the issues of Turkey's foreign policy.

REFERENSI

- Alfian, M. A. (2015). *Militer dan Politik di Turki; Pergeseran Politik dan Terpinggirnnya Militer Pasca-AKP*. Bekasi: PT. Penjuru Ilmu Sejati.
- Anadolu. (2016). *Democracy Triumphs in Turkey*. Istanbul: Anadolu Agency Press. Retrieved from aa.com.tr/uploads/TempUserFiles/pdf/feto_en_sn.pdf.
- Ataman, M. & Shkurti, G. (2017). *Coup D'etat Record of the West and the Western Reaction to the July 15 Coup*. In M. Ataman (Ed.), *July 15 Coup Attempt in Turkey; Context, Causes and Consequences* (pp. 235-236.). Istanbul: SETA Publications.
- Davutođlu, A. (2012). *Principles of Turkish Foreign Policy and Regional Political Structuring*. Turkey Policy Brief Series. Retrieved from http://www.tepav.org.tr/upload/files/1336135395-Principles_of_Turkish_Foreign_Policy_and_Regional_Political_Structuring_by_Ahmet_Davutoglu.pdf.
- Eran, O. (2005). *Russia in the Middle East: The Yeltsin Era and Beyond*. In G. Gorodetsky (Ed.), *Russia Between East and West; Russian Foreign Policy on the Threshold of the Twenty-First Century* (pp. 152-161). London: Frankcass Publisher.
- Er°en, E. (2017). *The Turkish-Russian Dialogue in Syria: Prospects and Challenges*. Alsharg Forum Analysis Series. Retrieved from www.sharqforum.org/.../THE-TURKISH-RUSSIAN-DIALOGUE-IN-SYRIA.pdf.
- Hinnebusch, R. (2013). *The International Politics of the Middle East*. Manchester: Manchester University Press.
- Idrus, M. (2009). *Metode Penelitian Ilmu Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif Edisi Kedua*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Jensen, L. (1982). *Explaining Foreign Policy*. USA: Prentice Hall, Inc.
- Kiri°ci, K. & Ekim, S. (2016). *Turkey and EU Relations in Light of Recent Political and Economic Developments in the Region*. In IEMed (Ed.), *IEMed Mediterranean Yearbook* (pp. 50-57). Barcelona: IMed Publication.
- Korany, B. (1986). *Foreign Policy Decision-Making Theory and the Third World: Payoffs and Pitfalls*. In B. Korany (Ed.), *How Foreign Policy Decisions Are Made in the Third World: A Comparative Analysis* (pp. 39-60). Colorado: Westview Press.
- Kouskouvelis, I. I. (2013). *Turkey, Past, and Future: The Problem with Turkey's Zero Problems*. *Middle East Quarterly*, Volume XX, pp. 47-56.
- Luerdi. (2015). *Turkey's Intervention in Syrian Crisis 2011-2014* (Master's thesis). Postgraduate of Political Science, University of Riau, Pekanbaru.
- Mango, A. (2005). *Turkey and the War on Terror: for Fourty Years We Fought Alone*. London: Routledge.
- Mas'oed, M. (1989). *Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: PAU-SS-UGM.
- Caves, J. (2012, December). *Syrian Kurds and the Democratic Union Party (PYD)*. Backgrounder. Retrieved from https://www.understandingwar.org/sites/default/files/Backgrounder_SyrianKurds.pdf.
- Erdogan, R. T. (2014, February 12). *Turkey's Role Middle East* (video file). (Aljazeera, Interviewer) Retrieved from <http://www.aljazeera.com/programmes/talktojazeera/2014/02/erdogan-turkey-role-middle-east-201421282950445312.html>.
- Mubarak, S. (2014, April 26). *Will Elections in Syria Make Any Difference* (video file). Retrieved from <http://www.aljazeera.com/programmes/insidesyria/2014/04/will-elections-syria-make-any-difference-2014426173429172730.html>.
- DW. (2015, December 3). *Russia Suspends Gas Pipeline Talks with Turkey*. Retrieved from <http://www.dw.com/en/russia-suspends-gas-pipeline-talks-with-turkey/a-18892887>.
- Reuters. (2016, February 11). *Russia Helps Mediate Local Deals with Rebels in Syria: Minister*. Retrieved from <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-ceasefires/russia-helps-mediate-local-deals-with-rebels-in-syria-minister-idUSKCN0VK1CT>.
- Unicef. (2016, June 13). *Refugee and Migrant Crisis in Europe Humanitarian Situation Report*. Retrieved from <https://www.unicef.org/eca/sitrep12.pdf>.
- Mankoff, J. (2016, July 29). *A Friend in Need? Russia and Turkey after the Coup*. Retrieved from <https://www.csis.org/analysis/friend-need-russia-and-turkey-after-coup>.
- Pierini, M. (2016, August 18). *In Search of an EU Role in the Syrian War*. Retrieved from <http://carnegieeurope.eu/2016/08/18/in-search-of-eu-role-in-syrian-war-pub-64352>.
- Business Insider. (2016, December 6). *Turkey is Hosting a New Round of Peace Talks between Russia and Syrian Rebels — and It Looks Like the US Wasn't Invited*. Retrieved from <http://www.businessinsider.sg/turkey-syria-talks-ankara-2016-12/?r=US&IR=T>.
- New York Times. (2016, December 20). *Russia, Iran and Turkey*

-
- Meet for Syria Talks, Excluding U.S. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2016/12/20/world/middleeast/russia-iran-and-turkey-meet-for-syria-talks-excluding-us.h>.
- Sydney Morning Herald. (2016, December 21). Russia, Turkey Issue 'Moscow Declaration,' Say They Plan to Halt Syrian War. Retrieved from <http://www.smh.com.au/world/russia-turkey-issue-moscow-declaration-say-they-plan-to-halt-syrian-war-20161221-gtfndj.html>.
- Aljazeera. (2017, February 19). Timeline of Attacks in Turkey. Retrieved from <http://www.aljazeera.com/indepth/interactive/2016/06/timeline-attacks-turkey-160628223800183.html>.
- Connolly, R. & Sendstad, C. (2017, March). Russia's Role as an Arms Exporter The Strategic and Economic Importance of Arms Exports for Russia. Chatham House Research Paper. Retrieved from <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2017-03-20-russia-arms-exporter-connolly-sendstad.pdf>.
- Express. (2017, August 2). US and NATO Want Syria to be Next Libya - Claims Assad and Putin 'GOOD Guys' of Conflict. Retrieved from <https://www.express.co.uk/news/weird/836154/Syria-War-Vladimir-Putin-Russia-President-Assad-good-guys-Nato>.
- Almasri, A. (2017, October 31). Post-ISIS and Kirkuk: The Syrian Kurds and the United States. Retrieved from <http://www.atlanticcouncil.org/syriasource/post-isis-and-kirkuk-the-syrian-kurds-and-the-united-states>.
- Astana Times. (2017, November 2). Latest Syrian Peace Talks in Astana Focus on Humanitarian Issues. Retrieved from <https://astanatimes.com/2017/11/latest-syrian-peace-talks-in-astana-focus-on-humanitarian-issues/>.
- Hindawi, S. M. (2016, August 24-26). The Reaction of the Syrian Regime and the Syrian Opposition to the Failed Coup in Turkey. The conference on the reflection of 15 July coup attempt in Islamic geography. Retrieved from birimler.dpu.edu.tr/.../S_HAM_MOHAMED_H_NDAW_ENG.pdf.

The Dilemma of Human Security on Palm Oil Plantation in Indonesia

Dwi Ardiyanti, Ahmad Anwar

International Relations Department,

Universitas Potensi Utama

Jalan KL Yos Sudarso Km. 6,5 Nomor 3A, Medan 20241

ardiyanti.1987@gmail.com

Submitted: July 12, 2018; accepted: September 6, 2018

Abstrak

Perkebunan kelapa sawit terbukti telah berkontribusi meningkatkan kekayaan dan perekonomian Indonesia. Fakta bahwa Indonesia menjadi pengeksport minyak kelapa sawit terbesar di dunia menjanjikan harapan lebih tinggi bagi pertumbuhan ekonomi negara ini. Sebaliknya, sumber ekonomi nasional dari sektor perkebunan kelapa sawit juga memunculkan kontroversi terhadap masalah lingkungan, kesehatan, dan sosial. Artikel ini membahas masalah yang disebabkan oleh keberadaan perkebunan kelapa sawit di Indonesia dan dilema konsep keamanan manusia. Perkebunan kelapa sawit menawarkan bahan baku pembuatan massal produk ekspor kebutuhan sehari-hari dengan akses mudah dan terjangkau. Fenomena ini kemudian menjadi destruktif ketika melibatkan kepentingan politik terkait kelangsungan hidup ekologis, program peningkatan ekonomi, kesehatan masyarakat sekitar, dan bidang lain dalam studi keamanan manusia. Studi ini tidak hanya menunjukkan fakta bahwa perkebunan kelapa sawit dibutuhkan demi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan nasional, tetapi juga menganalisis bagaimana permintaan ekonomi dapat merusak aspek lain dalam keamanan manusia. Banyaknya dampak bagi perekonomian dan pembangunan jangka panjang, membuatnya penting untuk dianalisis. Meskipun ada banyak penelitian tentang dilema keamanan manusia, namun hanya beberapa studi tentang perkebunan kelapa sawit dan perkembangannya di Indonesia. Tulisan ini berupaya memperluas literatur terkait.

Kata kunci: keamanan manusia, dilema, perkebunan kelapa sawit, pertumbuhan ekonomi, pembangunan.

Abstract

Palm oil plantation has proven to have contributions in increasing Indonesian wealth and economy. The fact that Indonesia becoming the biggest palm oil exporter in the world promises a higher expectation for Indonesia's economic growth. Meanwhile, this national economic source generates controversies for the environment, health, and social issues besides its advantages. This article discusses the problem caused by palm oil plantation in Indonesia and how it is dilemmatic to human security concept. Palm oil plantation offered affordable and an easy access to material for mass exported products for daily need. The phenomena then become destructive when it comes to political interest related to ecological survival, economic boosting program, health for surrounding communities, and another field in human security issue. This study does not only show the fact that palm oil plantation is needed for the sake of economic growth and national development, but also analyse how economic demand may destruct another aspect of human security. The numerous impacts for long-term economic and development made it crucial to be analysed. While there are many studies about dilemma on human security, yet, only a few studies on palm oil plantation and its progress in Indonesia. This paper seeks to broaden the related literature.

Keywords: human security, dilemma, palm oil plantation, economic growth, development.

INTRODUCTION

As a concern of sustainable energy, the world is looking for substitutes for fossil fuel, coal, and crude oil. Palm oil is considered as one of the alternatives since it is more eco-friendly for biogas than the others. Furthermore, the oil is also used as a common ingredient in many products, i.e. cosmetics, detergents, soaps, and even pharmaceutical products. The wide range of palm oil utilities has made it

one of the world most consumed oil in food and non-food products (Food and Agricultural Policy Research Institute, 2010).

Considering its advantages, the government of Indonesia has made palm oil as the principal export commodity, while indeed utilizes it for daily needs. For decades, the socio-economic impacts are significant; poverty and

unemployment are decreasing leads to a consumptive behaviour. It is clear that workers of palm oil plantation have accesses of more healthcare and education due to secured income (Sheil *et al.*, 2009). Concerning the national economy, the oil contributes 1.5 to 2 percent of the GDP (Indonesia Investments, 2017), a considerable number for Indonesia as a developing country. Thus from a human security perspective, it is clear that palm oil is quite beneficial for society, particularly within the country. In 2004 for example, Indonesia's Agricultural GDP growth—where the palm oil industry is included—managed to reduce poverty line by 1.9 percent especially in rural areas (ADB, 2006). Since the plantation is located in the countryside where the poor people mostly live, palm oil has a direct contribution to unemployment and poverty alleviation.

However, the writers argue that palm oil plantation in Indonesia has contributed to environmental problems. Scholars, as well as non-governmental organisations, tremendously criticise deforestation for palm oil plantation areas. Carbon emission and biodiversity loss could be the main explanation. There are arguments that deforestation also affects the loss of indigenous people's home as well as rare wild animals in Indonesia. Their cultural and spiritual lives are severely changed since they are forced to leave their traditional way of life (WWF, 2007). To this extent, palm oil plantation is harmful to human security. Conflicts regarding land rights also often arise putting the local communities at a pitfall.

Generally speaking, palm oil plantation in Indonesia (and perhaps in other countries) is today contested by desperate environmental problems as well as social complex. Putting attention on the dilemma, this study attempt to answer how the advantages of palm oil could bring reversal dimensions for the society. In the conceptual realm, how does human security itself occur in particular cases as a dilemmatic problem? Addressing the dilemma would conceivably contribute to the manifestation and utilization of the palm oil plantation and industry.

CONCEPTUAL FRAMEWORK

HUMAN SECURITY: PUTTING THE IDEA

Discussion on the importance of human life was rare

in international studies, at least before the 1990s. As the Cold War ended, concern on the future of global security has emerged. Most of the discussion is relating to the concept of non-traditional security, including human security. Rather than focusing on national security, the idea of human security constitutes the security of the individual. According to the *Human Development Report of 1994* by UNDP—as the concept first introduced—human security comprises of seven areas: economy, food, health, environment, person, community, and politics.

Economic security means every individual entity has a basic assured income. It can be from any appropriate occupation that gives sufficient earnings to fulfil the primary needs in a regular manner. Food security has a meaning that all people at all times have access to basic food both physically and economically. While health security is defined that every person should have minimum guarantee protection from diseases and unhealthy life. Environmental security emphasizes at protecting the human being from both short- and long-term natural environmental threats or disasters.

Personal security denotes protecting people from physical violence in any means; community security means protecting the people in term of preserving their traditional relationships and values as well as from ethnic violence. While political security that may have the first idea regards to ensuring the life of people in society that maintains and guarantees the rights of both individuals and groups. In this manner, they have freedom over ideas and information that mainly are provided and regulated by governments (UNDP Human Development Report, 1994).

From these seven scopes, human security precisely denotes the individuals as the main focus in global development agenda, such concept that initially related to the economy. As a result, securing the people through this concept means building human capabilities to overcome issues including hunger, discriminations, illiteracy, poverty, diseases, restrictions on political freedom, and violence. In this circumstance according to Acharya, those scopes of the human security concept tightly correlate one to another (Acharya, 2007).

These areas, in addition, could accommodate some development policies in many countries. The government

formulates specific strategies based on the diversification for addressing human prosperity in their country. The economic security area, for instance, may assist policymakers to specifically regulate the public and private sector, employment or, when necessary, provide government-financed social safety nets (Human Security Unit – United Nations, 2009).

The dynamic of world politics brings many complexities, particularly when the states have to deal with non-traditional security, including environmental issues as the topic of this paper. In this matter, human security has been believed as one of the concepts in international relations for answering such contemporary problems. The discussion of the ideas has been applied to analyse some cases ranging from the review on refugees and immigration (Jaskulowski, 2017; Young, Loebach, & Korinek, 2018), food scarcity in Africa (Rajaonarison, 2014), energy security (Kester, 2017), climate change (Milman & Arsano, 2014), to even research on culture and local wisdom (Patriadi, Bakar, & Hamat, 2015). Most of the discussion is about sustainable development issues (Ajdari & Asgharpour, 2011).

Nevertheless, explaining the concept is important when it is related to some cases. The idea is human security itself may become problematic. Applying it to the issue of palm oil, this paper attempt to prove that the concept is dilemmatic. An economic and development policy may yield critics from the environmental aspect. The palm oil industry in Indonesia is one of the problematic issues from the human security point of view.

ANALYSIS

PALM OIL DEVELOPMENT AND ITS PROBLEM IN INDONESIA

After Indonesia proclaimed its independence day in 1945, there are still many things left. Plantation and land cultivation is one of the colonial heritages which its system also contributes to Indonesia's foreign policy, especially in international trade. In Indonesia, the colonial heritage is not only about culture, but also implementation in the system such as the import and export. Indonesia's export commodity consists of many fields; palm oil and its products are the examples as stated in the *Journal of Change Management* by Orsato et al. (2013).

"Palm oil is considered as a strategic commodity for the country not only because it is the main cooking oil for the population but also that oil was a key product that rescued Indonesia during the Southeast Asian Economic Crisis in 1998, when palm oil's price shot up to US\$600/barrel. Palm oil plantations in Indonesia grew from 5.06 Mha in 2002 to 6.33 Mha in 2006. Riau, a 9 Mha province, has the highest concentration of peat land in the world and a quarter of Indonesia's palm oil plantations. Substantial growth has been achieved but with high environmental impact. According to the Indonesian Palm Oil Board, in 2006 about 2 million people were employed in the sector, and in 2007 agriculture accounted for 13% of Indonesian GDP, making it one of the largest producers and consumers of agricultural products in Asia" (Orsato, Clegg & Falcão, 2013).

In the Indonesian case, palm oil and its export products are reliable to survive in such crises. Indonesia has plenty of productive lands potential for plantation area, and it is undoubtedly advantageous. In 1998 crises, there were many players on palm oil plantation. They started from a landowner then become international businessmen. This opportunity opened chances for unemployment to work and at the same time decreasing the problem of criminal cases. As a consequence, it helped Indonesia passes through the crisis. Thus, palm oil plantation is beneficial both for the importing countries and Indonesia as exporting country.

Palm oil is also profitable for other countries that are demanding cheap raw material for massive production of food and non-food products. Palm oil plantations grow well and spreading over the country provide a lower cost for industries. Despite the fact that Indonesia is a tropical country whose area consists of 2/3 sea water and 1/3 of land, there are still many hectares of plantation in Indonesia as national resources.

Palm oil is promising for Indonesian national income and development. As one of the biggest exporters of palm oil in the world, Indonesia commits expanding the palm oil plantation. This action is one of the efforts of Indonesia to cope with the growing population number year by year. The problems of a dense population may impact on increasing the unemployment, lower income and educa-

tion, lesser home for people, and high mortality of mothers and babies. The spreading palm oil plantation in Indonesia may solve the problems. More workers for palm oil plantation will generate less unemployment, and higher income to support health service for surrounded people. Besides, Corporate Social Responsibility (CSR) program from the palm oil manufacture also supports the education of workers' children.

The dilemma of economic growth and environmental problems in Indonesia, however, causes problems are getting bigger. Most of Indonesian land which is used to be planted with rice or food sources, now should begin to adopt the era of palm oil plantation in which may impact on deforestation, scarcity of wild animals caused by fired deforestation.

The palm oil plantation is not only for the sake of economic growth but also for development in Indonesia. It is proved that the index of people welfare in Indonesia increases since palm oil plantation exists. However, massive and sustainable development may cause side impact for people and other kinds of living in the field. People working on palm oil plantation may get a better income than becoming conventional rice farmer. The transformation mode of plantation may impact on human living socially. It is a fact that conventional rice farmer should always face a problem with natural condition, the same as palm oil plantation. However, once palm oil is being harvested, the income of workers may rise higher than conventional rice farmer. It is why the palm oil workers or the field owners may change their lifestyle as well, not only the mode of farming.

One of the recommended support for massive palm oil plantation in Indonesia is Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) which always internationally recommending the need for more palm oil plantation. RSPO is one of the non-government parties to declare and pronounce the good of palm oil and its sustainability for future. RSPO also keep promising the good of palm oil production in the future and how it works to promote national wealthy and boosting economic sustainability in Indonesia.

The spread of palm oil plantation in Indonesia may suffer a lot since it is a controversial policy, mainly about the implication of pressing environmental problems. How-

ever, this controversy may reflect as the opposite through RSPO. As been stated by Orsato *et al.*:

"The RSPO is exemplary of thousands of similar initiatives that have emerged in the past three decades,... the RSPO, which has helped to protect the reputation of the industry in the recent past.... As a result, it is estimated that 60–90 million people derive their livelihoods from land classified as 'State Forest Areas,' which cover 70% of Indonesia's territory. Many of its rural lands consist of primary and secondary forests, in which there are agroforestry systems with rotations of 30 years or more, including community planted rubber forests or other cash crops, fruit groves, as well as community-protected sites of cultural significance, such as burial sites in forest groves, in addition to homesteads. Local communities adjacent to palm oil production are remote and fragmented, in terms of their relations with government and corporations. Unsurprisingly, such asymmetry in power distribution leads to a history of bad practices. Local communities are often impoverished and displaced. Palm oil is labour intensive. Its cultivation in what were previously forestlands that have been cleared means that its expansion takes place in what have become relatively unpopulated or low-population density areas" (Orsato et al., 2013).

According to Orsato *et al.* (2013), RSPO can be functioned on two sides. On one side, RSPO stands with the environment and people' need for sustainable green fuel to substitute the fossil fuel. On the other side, RSPO gives strong support to industrial manufacturing players, through Corporate Social Responsibility (CSR) programs, by giving the fund for RSPO to be the first layer for industry to pronounce the good impact of palm oil manufacture. Massive production on palm oil manufacture will be seen beneficial for human living. Though, deforestation in Indonesia for palm oil plantation, especially in Sumatera and Kalimantan Island which facing serious environmental problems.

RSPO claims the good side of palm oil plantation for Indonesia's sustainable development may last longer. Palm oil plantation in Indonesia mainly then produced as material for vegetable oil, soap, cooking oil, jam, sauce, ketchup, and other non-food products rely on palm oil which is exported to America. Then, it is not surprising

that funded RSPO from America utters aloud about supporting palm oil plantation in Indonesia.

In Indonesia, environmental degradation is a problem for human living and the extinction of wild animals. The activist who support natural environment system force industrial actors to save the land by obeying moratorium of deforestation and any clearing of peat land in Indonesia. Orsato *et al.* also stated how Greenpeace as one of the worlds' most famous NGO in environmental concern that;

"In November 2007, Greenpeace released a report with the title 'Cooking the Climate,' linking carbon emissions from cleared peat lands in Indonesia to the activities of RSPO members. The NGO demanded that all players and government not only stop Indonesian peat land fires by establishing a moratorium on clearing peat land for the plantation of palms for oil (which would save 1.3 Gt of CO emissions per year) but also that Indonesia's degraded peat lands should be rehabilitated (which would save 0.5 Gt of CO per year). In the same month, Greenpeace welcomed the declaration of the Swedish petrol giant, OKQ8, that would abandon plans to use palm oil in their new Eco20 biodiesel" (Orsato et al., 2013).

Greenpeace, as one of the most prominent environmental activist organizations in the world, against any deforestation, one of them is in Kalimantan, Indonesia; since it is home for orang-utans or other rare wild animals. Wild animal extinction is caused by massive hunting for the sake of deforestation for palm oil plantation. Animal extinction is a world problem. Without the existence of wild animal means there will be no longer natural ecosystem for balanced human living. Then, wild animal extinction is the same with human living extinction. Through Cooking the Climate Program, Greenpeace wanted to save the world by reporting a correlation between carbon emissions from cleared peat lands in Indonesia to the activities of RSPO members. In this point, RSPO has helped to protect the reputation of the industry in the recent past by using a political ecology framework.

DILEMMA ON HUMAN SECURITY: CASE STUDY PALM OIL PLANTATION IN INDONESIA

When the demand for palm oil increasing, the prob-

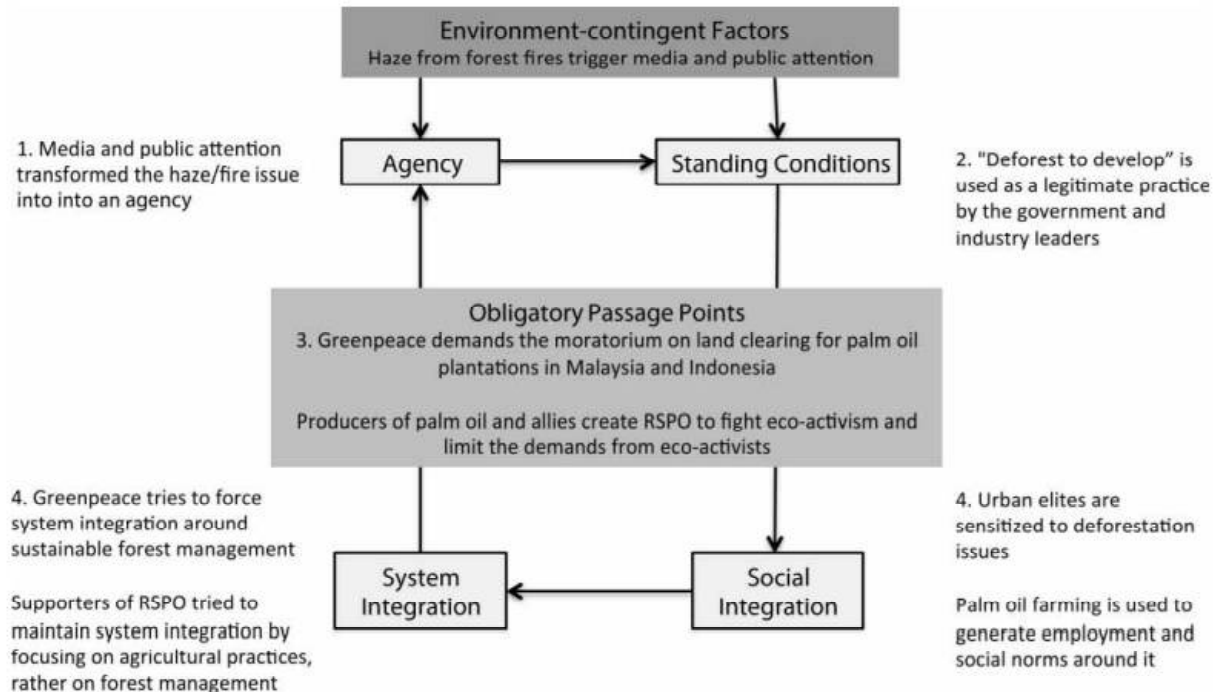
lem becomes complex since it may impacts another aspect of human security. The positive side of palm oil plantation turn into disadvantages if the plantation is extended. On one side, it is useful for the government to meet the challenge on economic expectation, but, on the other side, there are more consequences should be faced by communities in addition to environmental problems caused by the other new palm oil plantation. The demanding need for palm oil products in the world may impact on worsening health problem that insecure the citizens around plantation area.

Indonesia has abundant of natural resources. The land is prosperous for most of the valuable plants. Most of plantation in Indonesia can spread and grow well. Indonesia has *Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara (PTPN)*, a state-owned enterprise in charged to cultivate and manage natural land resources. PTPN is spreading over Indonesia and they manage most of national land plantations in the country such as coffee, palm oil, rubber, cacao, tea, and so on. All resources are productive and potential to support the economy in massive production. However, income from palm oil plantation is the most powerful and effective to boost Indonesian economy quickly. Thus, it is important to put on serious consideration on citizens' lives after the spreading and more demanding palm oil material products from Indonesia.

Sumatera and Kalimantan Island, where the habitat for rare wild animals like orang-utan and rhinoceros located, are being endangered by the industry. More massive palm oil plantation means the less rare wild animal can survive and they may be extinct in a few years ahead.

Economically, there are more people interested in investing on palm oil plantation. The economic benefits can even attract people in politics. To the field observation in one of the biggest palm oil plantations in Kisaran, North Sumatera, can be found a number of palm oil plantation which officially possessed by one of the politicians. As time goes, palm oil then becomes the way to shift economic purpose to political will. As stated in Greenpeace report, most of the big investor on Indonesian palm oil plantation also known has an important position in politics. One of the biggest palm oil plantations in Kisaran is Bakrie Plantation corps. As stated in the report, there are a lot of

Figure 1. Circuits of Political Ecology in Palm Oil Production



Source: Orsato *et al.* (2013: 452).

politicians who get benefits from palm oil plantation in Indonesia. The investment from this business is quite profitable.

People find it impossible not to neglect the tractive power from palm oil investment. For instance, villagers who used to be a landowners or workers in the rice field are now forced and attracted to adopt a new change in land cultivation. The palm oil cultivation now becomes more prestigious than conventional farming. Massive shifts from conventional farmer to be a labour on palm oil plantation also change the people way of life personally, or communally. We can imagine if many people in Indonesia gradually find palm oil more beneficial than rice farming. Then, there will be more people move to this sector and fewer people who still stand for conventional rice farming. The situation which may happen next is a smaller amount of rice stock for domestic consumption. It is proven that more people who migrate to Sumatera and Kalimantan Island. They work to cultivate new palm oil plantation in those islands because it offers more money than rice farming. The idea of food security is then against—if not sub-

verting—the idea of economic security. In some areas, the tremendous expansion of palm oil plantation has contributed decreasing production of rice (Löffler *et al.*, 2014). Thus, disregarding the importance of rice production by putting more concern on palm oil may be harmful for food supply, as rice poses the main food sources in the country.

ECONOMIC, ENVIRONMENTAL AND SOCIAL DILEMMA ON PALM OIL PLANTATION

Ecologically, as is stated, the disaster caused by palm oil plantation is a natural disaster. The habitat of orangutan, rhinoceros, and other wild animals living in the forest area are facing the extinction caused by fired deforestation. The home for wild animals is being fired without any expostulation (Greenpeace, 2016). They are forced to leave their home which causing direct attack to human living in the housing land near palm oil plantation. Nevertheless, this ecological interest should face anothers from the political and industrial side.

The Figure 1 points deforestation as a legitimation for industry and government for the sake of development.

Media and public attention are needed to transform the public awareness from haze or the issue of deforestation impact. Here, palm oil issue focuses on generating the employment and social norm around it. Then, the public attentions will not only concern on the negative side of palm oil plantation by deforestation. Meanwhile, RSPO plays its roles to maintain the system integration by focusing on agricultural practices, rather than forest management issue. Then, it means the public will be less attentive to Greenpeace voice to stop deforestation since people needs employment then natural ecosystem. The human need on money and employment is such a big issue than maintaining natural ecosystem, by which it is the main aim of RSPO who is made by an industrial agent on palm oil plantation; to fight on eco-activism and limit their demands.

On the other hand, deforestation for palm oil plantation resides a significant impact on health. Deforestation by burning the plants for palm oil plantation impacts on human, including eye and skin irritation, respiratory inflammation, cardiovascular issues, burns, psychological effects, heat-induced illness, and death (Finlay *et al.*, 2012). More than 90% of the studies on wildfire smoke report incidents of respiratory morbidity (Liu *et al.*, 2015). Johnston *et al.* (2012) estimated that 110,000 deaths each year in Southeast Asia could be attributed to wildfire haze (Chelsea *et al.*, 2016).

Climate change and smog which spread to neighbouring countries are still leaving problems on politics, trade, and environment. RSPO with industries funding are held regularly, and it influences good framing to spread more palm oil plantation. Industries should have an excellent image to people so they will be trusted to do more prominent forest exploitation in the name of "the need for economic and welfare distribution," as Orsato *et al.* stated;

"Until 1997, the environmental degradation of Borneo had not become an issue in either public opinion or politics. In that year, however, fires that had been set to clear land for palm oil plantations engulfed the whole region of Malaysia and Indonesia with dense smoke, causing respiratory problems and creating an international public outcry. The smoke drifted far, polluting distant cities such as Singapore. The link between deforestation and palm oil was established in the media. Eco-activist and non-governmental organizations

(NGOs) that had been campaigning against deforestation and logging in the region exploited the momentum by intensifying campaigns against large organizations involved in the value chain of palm oil. The industry rapidly responded to the attacks and public outcry by organizing a multi-stakeholder coalition led by the largest players in the sector and launched the Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO)... The reputation of buyer organizations, normally located in wealthy countries, can also be affected by upstream practices throughout the value chain in emerging economies. For this reason, responsible operations throughout the value chain became crucial... The growing number of certifications from companies operating in developing countries is a consequence of these elaborated value chains" (Orsato *et al.*, 2013).

As been stated, Indonesia is facing complex problems related to the increasing needs of palm oil demand from the world in which it created a human security dilemma. Indonesia has been a long time announced as one of the lungs of the world. Unfortunately, it is not enough to boost economy and development for the sake of human welfare. Indonesia as the third world country counts on its palm oil production and exports (Orsato *et al.*, 2013).

Politic and economic interest on palm oil plantation seems do not set for Indonesia land in the future. The land is narrower while rare and wild animals living in Kalimantan or Sumatera Island threaten to be extinct. It is difficult to define that palm oil plantation is not good enough for Indonesian economic sustainability. However, we cannot neglect the further consequences which may impact on Indonesia's generations in the future.

The main considerable issue could be relating to the ecological circumstance that the environmentalists claim. Environmental security underlines the importance of protecting human life from natural threats or disasters. Nevertheless, air pollution is dubious because of the palm expansion.

"...The use of fire to clear forests and facilitate their conversion to oil palm – a process that usually takes five years – has increased GHG emissions from land use change, and can also negatively impact existing oil palm and timber plantations. About 2.6 million ha was destroyed by fire between June and October 2015, and a third of this was peat land.

The use of fire is often associated with land speculation and, overall, the costs of fire largely outweigh the benefits. In 2015, fires resulted in USD 16.1 billion of damages and losses, with an estimated benefit of USD 8 billion for every hectare burned. The fire and haze crisis has exposed and highlighted the weaknesses in land governance in Indonesia” (Pablo et al., 2017).

Based on the above statement, the air pollution caused by deforestation for palm oil plantation, had become a regional issue in Southeast Asia. Forest clearing in Indonesia at the time yielded heavy smog traveling to neighbouring countries, particularly Malaysia and Singapore.

After all, the palm oil plantation in Indonesia absorbs much water for the plant. That is why it is harder for people surrounding the plantation to find fresh water for daily needs. Many people living in the area have recently experienced difficulties in finding clean water, especially in the dry season. Water pollution is also one of the significant impacts induced by palm oil production. Moreover, pesticides and herbicides which used to spray the plantations simultaneously are leaving toxic substances in the water. The communities then encounter double obstacles in the regard of water necessities, the scarcity of fresh water and the poisoned water left by palm oil plantation. For people who live in the surrounding of palm oil plantation, they find it hard to get fresh water, since it is red and oily. The root of palm oil absorbs much water to grow that causing less clean water for human.

As mentioned before, to tackle these problems, RSPO has been made to facilitate dialog among stakeholders while in the meantime promoting sustainable production of the palm oil throughout environmental regards. The new institutional order was designed as a win-win solution for both NGOs that have been critiquing the case and the producers themselves. RSPO has main priority in developing certification or standard on the production. Its development shows the issue is going into a global debate where environmentalists seem to have strong opposing arguments. For such reasons, they argue that the roundtable is no more than a party to consolidate the industries' political interest maintaining economic benefits in the name of 'green club' (Orsato et al., 2013). However, the problem

of clean water scarcity and extinction of wild animal as the impact on palm oil plantation ecologically remains the issue but has not met the solution yet.

CONCLUSION

Regarding the seven concepts of human security, every idea tightly correlates one to another, particularly when it pertains to palm oil plantation cases. In economic security, for instance, the people work in palm oil plantation and its massive production influences another field such as food, environmental and community security. People found the income from palm oil plantation is higher than the conventional earning. It also offers easier access to the people lives in countryside or forest community to make money rather than only relying their life on nature such as wood and conventional farming. However, the expanding of palm oil plantation will make wild animal have no place to live. As a consequence, there will be a potential attack threaten the human who lives in palm oil environment. The danger from wild animals in this term is caused by human since the making of new palm oil plantation need a forest burning known as deforestation.

Related to community security, the process of deforestation also will influence the health security of human. The smog resulted from this process is massively destruct both human and animal within or neighbouring countries. However, as the promising economy, not only people who find livelihood but the palm oil plantation attract the people who concern on political purposes. In Indonesia, for example, some larger politicians invest in palm oil plantation to fulfil the need and support for political interest. However this political security is in the opposite of Amitav Acharya conception, the political security should ensure people living in the social environment who honour their basic human rights. It also to ensure the freedom of individuals and group from government's attempt to exercise control over ideas and information.

Indonesia as the biggest exporting country on palm oil and plantation in the world faces a dilemma of human security. We cannot heed the benefit from palm oil plantation, both economically and socially. Indonesian palm oil plantation is proved can increase citizen's wealth. However, the impact of growing land for palm oil plantation

now is arguably triggering bigger problem on the economy, food, health, politics, environmental, and community as studied in the human security field.

Sustainable development sometimes has to deal with the adverse counterpart. Though palm oil industries had made some fora, environmentalists seem to be pessimistic. The roundtable is claimed as a club for securing businesses' political interests due to the environment and human security reasons. For some people, the advantages of the palm oil plantation bring the other problematic circumstances.

Hence, a dilemma is not only regarded as controversial in traditional security issues - particularly military affairs that have been commonly discussed in international politics, but also contemporary security concerns. When the recent security issues undergo its complexity of a human being, it is noteworthy that the human security experiences the dilemma for some reasons. Furthermore, it is crucial to broaden the idea of security dilemma in term of non-traditional security agenda.

REFERENCES

- Acharya, A. (2007). Human Security. Chapter 28. <http://www.amitavacharya.com/sites/default/files/Human%20Security.pdf>
- Ajdari, B. & Asgharpour, S. E. (2011). Human Security and Development: Emphasizing on Sustainable Development. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 19, pp. 41–46. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.05.105>
- Asian Development Bank. (2006). *Indonesia: Strategic Vision for Agriculture and Rural Development*. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28016/strategic-vision-indonesia.pdf>
- Food and Agricultural Policy Research Institute. (2010). *The U.S. and World Agricultural Outlook*. FARPI, Iowa. Available at <http://www.fapri.iastate.edu/outlook/2010/> accessed December 5, 2017.
- Greenpeace. (n.d.). A Deadly Trade-Off. Available at <https://storage.googleapis.com/planet4-new-zealand-stateless/2018/05/Deadly-Trade-off-IOI-Report.pdf> accessed December 5, 2017.
- Human Security Unit – United Nations. (2009). *Human Security in Theory and Practice*. p. 19.
- Indonesia Investments. (n.d.). *Palm Oil*. Available at <https://www.indonesia-investments.com/business/commodities/palm-oil/item166?> accessed December 5, 2017.
- Jaskulowski, K. (2017). Beyond National Security: The Nation-State, Refugees and Human Security. *Kontakt*, 19(4), pp. 311–316. <https://doi.org/10.1016/j.kontakt.2017.09.007>
- Kester, J. (2017). Energy Security and Human Security in A Dutch Gasquake Context: A Case of Localized Performative Politics. *Energy Research & Social Science*, 24, pp. 12–20. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.12.019>.
- Milman, A. & Arsano, Y. (2014). Climate Adaptation and Development: Contradictions for Human Security in Gambella, Ethiopia. *Global Environmental Change*, 29, pp. 349–359. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.11.017>
- Orsato, R. J., Clegg, S. R., & Falcão, H. (2013). The Political Ecology of Palm Oil Production. *Journal of Change Management*, 13(4), pp. 444–459. <https://doi.org/10.1080/14697017.2013.851916>
- Pablo et al. (2017). The Palm Oil Global Value Chain: Implications for Economic Growth and Social and Environmental Sustainability. *Cifor*, available at <https://www.cifor.org/library/6405/>.
- Patriadi, H. B., Bakar, M. Z. A., & Hamat, Z. (2015). Human Security in Local Wisdom Perspective: Pesantren and its Responsibility to Protect People. *Procedia Environmental Sciences*, 28, pp. 100–105. <https://doi.org/10.1016/j.proenv.2015.07.015>.
- Petrenko, C., Paltseva, J., & Searle, S. (July 2016). White Paper: Ecological Impacts of Palm Oil Expansion in Indonesia. *The International Council on Clean Transportation*, available at https://www.theicct.org/sites/default/files/publications/Indonesia-palm-oil-expansion_ICCT_july2016.pdf.
- Rajaonarison, H. M. (2014). Food and Human Security in Sub-Saharan Africa. *Procedia Environmental Sciences*, 20, pp. 377–385. <https://doi.org/10.1016/j.proenv.2014.03.048>
- Reinhardt et al. (2007). Rain Forest for Biodiesel? *WWF Germany*, available at https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/wwf_palmoil_study_english.pdf.
- Sheil, D. et al. (2009). *The Impacts and Opportunities of Oil Palm in Southeast Asia*. CIFOR, Occasional Paper No. 51.
- UNDP Human Development Report, (1994). *New Dimensions of Human Security*. Available at <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/> accessed December 5, 2017.
- Young, Y., Loebach, P., & Korinek, K. (2018). Building Walls or Opening Borders? Global Immigration Policy Attitudes Across Economic, Cultural and Human Security Contexts. *Social Science Research*, 75, pp. 83–95. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2018.06.006>

Fronting the Return of Foreign Terrorist Fighters: the Rise and Fall of ASEAN Border Cooperation to Combat Non-Traditional Threats

Muhammad Suryadi, Fauzia Gustarina Cempaka Timur

Asymmetric Warfare Study Program
Universitas Pertahanan

Kawasan IPSC, Sentul, Bogor, Jawa Barat 16810, Indonesia
muhammad.suryadi@hotmail.com

Submitted: August 15, 2018; accepted: September 26, 2018

Abstrak

Tulisan ini berargumen bahwa pengaturan-pengaturan bilateral tidak lagi mampu mengatasi konvergensi ancaman non-tradisional, terutama karena longgarnya perbatasan di wilayah Asia Tenggara. Dengan demikian, kerja sama dalam menjaga perbatasan maritim dinilai lebih efektif dalam upaya perlawanan terhadap teroris. Artikel ini bertujuan mengamati ancaman non-tradisional yang berasal dari perbatasan maritim, khususnya di wilayah tiga negara ASEAN—Indonesia, Malaysia, dan Filipina—yang telah menandatangani Kerangka Kerja Pertahanan dan Keamanan pada tahun-tahun sebelumnya. Dari analisis Trilateral Meeting, dapat dilihat komitmen ketiga negara dalam menanggulangi FTF yang sudah menjadi tantangan ketidakamanan di Kawasan ASEAN. Selanjutnya, tulisan ini mempertimbangkan efektifitas Perjanjian Trilateral dalam memerangi ancaman non-tradisional termasuk terorisme.

Kata kunci: pejuang teroris asing, konter-terorisme, kerja sama keamanan, ancaman non-tradisional.

Abstract

This paper argues that bilateral arrangements among ASEAN countries are no longer enough to address the convergence of non-traditional threats, primarily due to porous borders in Southeast Asia region. Hence, fighting terrorism by securing maritime border through ASEAN border cooperation is seen as a useful measure to respond the issue. This paper aims to observe non-traditional threat posed from the maritime boundary, specifically from Indonesia, Malaysia, and the Philippines border which each of the government has agreed on Defense and Security Agreement Framework in the past few years. The FTF returnees and the existential threat of terrorism in each ASEAN countries have eventually carried a new agenda for ASEAN countries in securing the border. This paper then analyses the result of the Trilateral Meeting that depicts the commitment of these countries in tackling FTF as the growing security challenges in the region. This paper also considers the effectiveness of the Trilateral Agreement in combating non-traditional threats including terrorism.

Keywords: foreign terrorist fighter, counter-terrorism, cooperative security, non-traditional threats.

INTRODUCTION

In May 2015, Singapore Prime Minister Lee Hsien Loong highlighted that Southeast Asia had emerged as a 'key recruitment centre' for ISIS (Samuel, 2016). Additionally, as written by Parameswaran (2015, para 3), Prime Minister Lee also highlighted that, "The threat is no longer over there; it is over here." Eventually, terrorism threat has been a serious issue for ASEAN member states within its

national security history. What is significant, however, is the changing situation of the international sphere brings on the possibilities of terrorism to establish a regional base that would pose an extraordinary threat to the whole ASEAN member states.

Jensen (2014b, para. 1) had pointed out that Southeast Asia was the third most active region in the world con-

cerning terrorist attacks, with nearly 1200 attacks occurring in the area. The vast majority of terrorist attacks occurred during 2013 in two states of ASEAN members, the Philippines and Thailand. The attacks in those countries were accumulated and around 95% of the attacks occurred by the year.

The terrorist in Thailand was primarily confined to the southern part of the country, where some of the groups have been waging a separatist war since the mid-2000s (Jensen, 2014). Meanwhile, the terrorist in the Philippines was dispersed broadly across the country and was driven by a number of groups with various goals. For instance, the Moro Islamic Liberation Front (MILF) and the Bangsamoro Islamic Freedom Movement (BIFM) are separatist groups based their movement on ethnicity and religion, while others contemporary terrorist groups, such as Abu Sayyaf Group and Maute Group are more prominent terrorist organizations driven by ISIS's ideology with a mission to create Mindanao as ISIS province in Southeast Asia.

In Indonesia, the terrorist attacks are mostly conducted by lone wolf terrorist. Lone wolf terrorism begins with a combination of personal and political grievances which form the basis of an affinity with other online sympathisers (Hamm & Spaaj, 2015). The threat of lone wolf terrorism occurred from the loose of controlling individual security that vulnerably exposed by radicalisation. All those lone wolves' attacks use ordinary items, like cars and knives, which make it hard to prevent. It is followed by the identification of an enabler, as well as by the announcement of terrorist intent. This situation explains the terrorist attack could also happen without any command and control from the main base. Channel News Asia (2017) published an infographic contained several incidents of terrorist attack in Indonesia affiliated with ISIS, such as twin suicide bombing in East Jakarta; bomb attack and shooting in Bandung, West Java; suicide bombing in Solo, Central Java; stabbing attack in Tangerang, Banten; as well as shooting and bomb attacks in Jakarta that happened in 2016 until 2017.

Conceptually, ASEAN seems to be well suited to combat the new non-traditional threats that affect the peoples in the region. Earlier than another regional organisation, in the late 1980s, ASEAN had adopted numerous com-

prehensive security decision, both for traditional and non-traditional threats. Moreover, it has acknowledged that the necessity to increase transnational collaboration and cooperation to overcome challenges is at its peak through a regional meeting. In May 2017, the battle of Marawi in the Philippines has alarmed the member states to address terrorism with the unity of ASEAN. Otherwise, the emerging of terrorism as a non-traditional threat capable of building a base in Southeast Asia will soon become a reality.

Katsumata (2009:2) on his book *ASEAN's Cooperative Security Enterprise* was analysing the significance of cooperative security through ASEAN and three non-ASEAN countries, namely, China, the United States, and Australia by using a realist perspective. Hence, Katsumata's explanation stated that ASEAN approach emphasises dialogue and consultation with mutual understanding and trust are said to be naive and did not offer any mechanism to prevent or resolve the conflict. This paper is different from Katsumata's since it only implements the concept of cooperative security among ASEAN member states, particularly cooperation among Indonesia, Malaysia, and the Philippines.

Nayar (2013) in *Cooperative Security for South Asia* found the concept of cooperative security in the South Asian context is rarely discussed. Given the complexity of the hard security issues that divide various countries, discussion on these concerns at a regional level particularly in South Asian Association for Regional Cooperation, has been regarded as a contradiction to the regional cooperation. Therefore, the South Asian Association for Regional Cooperation charter is reluctant to any further discussion on sensitive bilateral concern. Even outside of this forum, there are particularly a few discussions at bilateral or multilateral levels on regional security concern. However, Nayar's research had proven that South Asia did not have any regional security cooperation unlike Southeast Asia, where numerous of regional security cooperation has been established. Nayar's research also put a broader context of non-traditional threats such as terrorism, natural disaster, and environmental change, as well as economic development, instead of focusing on a single issue that become a core of concern in South Asia countries, while differently, this research paper put more specific explanation to con-

temporary non-traditional threats. From the Nayar's research, it is concluded that the absence of such regional dialogue on security issues has given a significant impact on an atmosphere of mutual suspicion and distrust in the region.

The novelty of this paper is mainly the use of cooperative security as a single concept to generate an operational framework. This paper provides a condition where the concept of cooperative security able to show its significance exclusively among ASEAN member states. By using the descriptive-analytical method, this paper will analyse further by explaining terrorism cases in Southeast Asia as a classical issue for most of the countries that need to be seen through the unity. By agreeing to focus on terrorism as a common threat in the region, this paper exposes the necessity of common perspective from ASEAN member states to be addressed in regional level, instead of only in sub-regional level.

This paper aims to argue that terrorism as a non-traditional threat has not been addressed optimally in regional level by ASEAN through collaborative cooperation. The terrorist threat that keeps frequently coming as a national concern of each ASEAN's is perceived as a sensitive issue which mostly dealt with sovereignty concern. Furthermore, this paper also aimed to provide an operational framework that eventually analyses the considerable problem of non-traditional threat that is coming from the mobility of people, as the terrorist method of recruitment and radicalization involving the role of people mobility that has not been given a concern. The research of this paper is also conducted to show that the absence of a common definition and agreement has hampered the solution to offer an operational framework to combat terrorism in more effective way.

This paper is urging ASEAN to re-reading terrorism as a non-traditional threat that need to be addressed with unity. The existence of terrorist in Southeast Asia during the 50 years of ASEAN has not given any significant effect on regional security. Currently, the terrorist group in Indonesia and the Philippines sea border has shown the vast impact on those countries. It indicates any effort and action claimed to combat the threat have not given significant changes. In addition, ISIS's influence to a certain

terrorist group, FTF and lone wolf terrorist made a new concern in combating terrorism needs to be increased. This paper offers solutions for ASEAN member states to integrate regional security as part of national resilience through the operational framework in combating terrorism as a common threat by using conceptual framework provided.

CONCEPTUAL FRAMEWORK

The advanced method of Cooperative Security embraces two concentric and mutually reinforcing 'elements of security': Individual Security (inward) and Territory Stability (outward). Of these two elements, Cooperative Security model is a common commitment to protect individual security and to promoting stability within a territory. This paper analyses that ASEAN can claim to effectively operate in two elements of Cooperative Security model through its system, values, and its member unity as the basis of regional security and producing operational framework as a guide to combat terrorism.

An idea that becomes a central concern within ASEAN member states is state sovereignty, where other state members are unable to involve in any situation unless it is declared. However, the concept of state sovereignty cannot be a screen to cover mass violations, or another threat to human security which can take place with impunity such as terrorism that recently occurred. Therefore, the Westphalia concept of the absolute right of states sovereignty fit within their territories is no longer accepted concerning the promotion of regional security.

Moreover, the component of Cooperative Security is the active promotion of stability outside the boundaries of the states that agree to establish the Cooperative Security system (Cohen & Mihalka, 2001). Instability in areas where the nearby location of the region of the Cooperative Security system, or further afield, that might threaten the security of its members will become a matter of serious concern. Stability may be overturned by the danger of conflict between states, or even further by mass violations toward individual security in neighbouring countries.

METHODS

The methodological approach utilised in this research paper aims to combine a theoretical and factual under-

standing of ASEAN and the cooperation to combat terrorism as a non-traditional threat to the region. The methodology is constructed on a historical narrative. As a research practice, historical narration focuses on the description and interpretation of events (Moleong, 2014). The historical narrative implemented in this paper has a central subject on a specific aspect of terrorism history in Southeast Asia and the ASEAN, and covers a period from the few years. A historical approach is compulsory since the cooperative security factor has been significant at different periods of ASEAN in terms of seeing terrorism as a common threat. It is demonstrated that the characteristics of cooperative security in ASEAN have influenced most of their crucial moments and developments. Consequently, the use of such method provides the reader with a complete understanding of the role of each ASEAN's member states within both cooperative security regimes. The objective of this study is to propose an alternative perspective towards ASEAN in responding to terrorism as a regional concern through an integrated system of collective security. This research is aimed not, however, to quantify the significance of the cooperative security factors in ASEAN simply because it is impossible to measure the relative importance of this specific dimension on the cooperative process.

RESULT AND DISCUSSION

ASEAN AND ITS COUNTER-TERRORISM EFFORTS

In 1967, ASEAN was established by five countries, namely, Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore, and Thailand. The establishment of this regional body is aimed "to promote regional peace and stability through abiding respect for justice and the rule of law in the relationship among countries of the region and adherence to the principles of the United Nations Charter" (ASEAN, para. 3) with the key concept called ASEAN way. It constitutes the Southeast Asian pattern of diplomacy. It is a consultative process that is mainly motivated by the will to create a stable environment in the region (Antolik, 1990).

At a very first place, the scepticism of ASEAN as a regional organisation which offer stability has been predicted in various times. At the beginning of its birth in 1967, few people thought it would last a decade since the two previ-

ous attempts; namely, The Association of Southeast Asia and the MAPHILINDO (Malaysia, the Philippines, and Indonesia) concept had ended only a few years after their creation.

The failure of Southeast Asian former organisation was not only the main concern of the scepticism. The Asian financial crisis (1997–1998) and the global financial crisis (2007-2012) eventually has led ASEAN gave little attention of its impact on regional security. Buszynski (1999, para. 3) stated that the impact of an economy has further affected security relations between states in Southeast Asia. For instance, the Asian financial crisis has diverted the attention of ASEAN from Cambodia's political crisis and has undermined regional efforts to respond to the problem effectively.

Consequently, the ASEAN way has been dynamically changed from full respect to the principle of non-interference into the concept of 'enhanced interaction,' where it would allow qualified intervention upon the home affairs of the ASEAN's member. RYU (2008) explained that the examination of the documents resulted from ASEAN Ministerial Meetings in 1998 to 2004 had revealed the change upon the strategic concept. Nevertheless, the alteration of ASEAN's concept in perceiving security discloses the principle contradiction to ASEAN's non-interference as the existing identity. The mechanism of ASEAN to reform the current contradiction between its original identity and the urgency to intercede the home affairs of ASEAN's member will impact its future.

The following case such as, 1969 Malaysia–Philippines problem over Sabah, 1975 US-Vietnam, 1979 Vietnam invasion to Cambodia, the end of the Cold War, and 1997 the Asian financial crisis, are historical problems that had created challenges for ASEAN. In addition, the border clashes between Thai–Cambodian do not inspire the confidence of ASEAN to promote regional peace and stability through withstanding respect for justice and the rule of law in the relationship among countries of the region. Buszynski (1999, para. 5) pointed out that, "Simmering rivalries and mistrust continue to worsen relationships between Singapore and Malaysia, Thailand and Burma, and Malaysia and Thailand." However, today is a far cry from the 1960s and 1970s, and there are grounds for opti-

Table 1. ASEAN Response towards Terrorism

Place and Date	Forum	Outcome
Bandar Seri Begawan, November 2001	7th ASEAN Summit of Meeting	Declaration of Combating Terrorism
Bandar Seri Begawan, August 2002	Meeting with Dialogue Partner	Declaration of ASEAN-US Cooperation to Combat Terrorism
Hanoi, June 2003	AMMTC Special Meeting of Terrorism	Plan of Action Combating Terrorism
Chiang Mai, August 2004	ASEAN Intelligence Chief Meeting and ASEANAPOL	Intelligence Information Sharing
Jakarta, July 2004	37th AMM and PMC	Declaration (ASEAN-Russia, ASEAN-Australia) Cooperation in Combating International Terrorism
Siam Reap, June 2005	5th Senior Officials Meeting on Transnational Crime	Reaching Consensus to prioritize the areas of transnational crime in order; terrorism; illicit drug trafficking; trafficking in persons; and money laundering
Phuket, July 2009	42nd ASEAN Foreign Ministers of Meeting	Joint Communique of Coping with Global Challenges
Clark, October 2017	Joint Statement of Special ADMM on CVE, Radicalization and Terrorism	Strengthen cooperation at bilateral, regional and international levels in combating terrorism

(Source: adapted from asean.org, 2018)

mism that these intra-ASEAN conflicts would not doom the organisation. Moreover, in the meantime, ASEAN gives a slight of hopes towards the future regionalism among the world, after the crisis happens in the European Union that ASEAN needs to take its problem into account within its unique way.

As the financial crisis occurred in 1997 and criticism upon the performance of ASEAN in countering regional affairs of economic and political issues, ASEAN has formed numerous policy to covers and tighten the loopholes. Acharya (2013:1) explained that "ASEAN has eventually realised that the created situation has urged its vision to be upgraded in the meantime, to also cover economic, political-security, and socio-cultural under communities." Thus it finally determined to adopt the charter as legal form base to strengthen the compliance from its members to achieve greater institutionalisation and consolidation. Besides, ASEAN has performed several efforts by building the most recent mechanisms and tools in managing con-

flict and collecting action upon the states member. Moreover, whereas ASEAN within 20 years of the presence focused on a certain range of matters, ASEAN's role now even has broadened rapidly (Acharya, 2013). It functions now cover a variety of new transnational or non-traditional security issues, one of them is counter-terrorism. Below is the data of ASEAN response towards terrorism as a non-traditional threat:

As shown in Table 1, ASEAN numerously has given its response in combating terrorism. On the one hand, the declaration and plan of action made have adopted actions and conducted cooperation to address the issue. On the other hand, from all results as stated in documents of ASEAN there was no single common definition of terrorism to emphasise the direction of where the all the cooperation aims to. Therefore, the situation in Southeast Asia is unable to be cleared from the threat of terrorism, although many responses have been made.

Nevertheless, instead of establishing a strong base of

common perspective in combating terrorism, ASEAN has expanded its institutional model into a wider area that beyond Asia Pacific and East Asia region, such as the ASEAN Regional Forum (ARF), the East Asian Summit (EAS), as well as ASEAN Plus Three (APT). As ASEAN's Secretary-General, Pitsuwan (2017, para. 2) has recently observed, "ASEAN has emerged as the fulcrum of geopolitical stability in Asia." Within five decades ASEAN has increased its membership to be growth not only quantitatively, but also qualitatively by creating more communities in responding the issue within its area. ASEAN realised that as regional organizations it needs to strengthen the partnerships along with all major countries as the dialogue partners as well as with external parties. The following are the examples of ASEAN's efforts to strengthen its relations and cooperation in responding issues that requires further cooperative dialogue and actions; namely, the ASEAN Plus Three, the AS-JSCC, the ASEAN Defense Ministers' Meeting (ADMM) Plus, the ASEAN Political and Security Community (APSC), and the ASEAN Regional Forum (ARF). All those efforts have given contribution upon the enhancement of mutual understanding and strategic trust to achieve peace, stability, and development cooperation with all countries regionally and internationally. Most essential, the centrality of ASEAN has been recognised in the changing of regional building (Sisoulith, 2017).

Kaur found that the Southeast Asian region has seen a high level of predominantly intra-regional migration since the 1980s (Larsen, 2010). International Organization for Migration (IOM) has pointed out that these high levels of people movement have been driven by various socio-economic and political push and pull factors operating throughout the region (Larsen, 2010). This situation occurred due to the heterogeneous region has a very strategic position, particularly given the importance of sea routes, coastal countries, and spacious land boundaries between insular and peninsular Southeast Asia that make it vulnerable and easily accessed due to porous borders. Therefore, it has been easier for illegal migrant, illegal trafficker, as well as terrorists to travel across from one to another place. Particularly for terrorism that remains a sensitive topic, since it hinges on sovereignty issues. The loosening of bor-

der control and the ignorance to coordinate action among ASEAN members has made terrorist free to plan, exercise, and conduct their assaults without control (Cabalza, para. 3). Likewise, the Philippines prohibits foreign forces from directly engaging in actual combat on their land.

In 2017, ASEAN has turned 50 years and been through several crises including territorial crisis between its members. For instance, dispute between Indonesia and Malaysia on the sovereignty over Sipadan and Ligitan Island, dispute border of Preah Vihear temple between Thailand and Cambodia, dispute of sovereignty over Pedra Branca between Singapore and Malaysia, dispute of the Philippines retains a claim on the eastern part of Malaysia, and the ongoing dispute of South China Sea among several sovereign states within the region namely Brunei, the People's Republic of China (PRC), the Republic of China (ROC), Malaysia, Indonesia, the Philippines, and Vietnam.

The current ASEAN's status with its grown ten member states had made ASEAN be situated itself at the heart of regional architecture and successfully showing considerable impact towards the peace and prosperity within Southeast Asia (Oba, 2010, para.1). In addition, Oba (2010, para. 1) stated that "the Association has been seeking Southeast Asian integration, announcing the establishment of the ASEAN Community, the first regional community in Asia, in December 2015." On the one hand, these achievements which had been made by ASEAN are all noteworthy. On the other hand, the future challenges towards ASEAN have shifted onto non-traditional threat, particularly foreign terrorist fighter.

The changing situation of the world since cold war has raised countries' awareness to put more concern in strengthening their security. Since September 11, 2001, the concept of non-traditional security issues has become increasingly common in almost all parts of world included in Southeast Asia, both domestically and regionally: in the policy and the research agendas of governments, in non-governmental organisations, in academic circles, as well as in the general public and the media (Wang, 2004). Traditionally, security has been defined in geopolitical terms and confined to relationships among nation-states, dealing with issues such as deterrence, the balance of power, that lead to military strategy, capacity, and capability. How-

ever, the non-traditional understanding of security has increasingly focused on whether a given issue represents an existential threat, typically to a state or non-state actor. Non-traditional security issues are started by the increasing of people mobility which has caused further concern in transnational crime, foreign terrorist fighters, and refugee as a core national security issues.

The process of ASEAN integration among its member had faced various challenges, particularly when it comes to security issue related to the territory. The sovereignty and the ASEAN Way values of non-interference as a vital principle are eventually making regional security handicap. This is one of the influential factors why the terrorist conundrum has lasted so long in ASEAN countries. Cabalza (2017, para. 7) stated that, "despite tactical and operational support from ASEAN neighbours and major powers to combat terrorists, military cooperation at the ASEAN level remains limited due to the member-states' sensitivities and national sovereignty concerns, such as different approaches to national defence and cooperation, as well as different levels of development, equipment, and operational procedures that reflect the region's inherent complexities."

DEFINING TERRORISM HELPS FINDING EFFECTIVE COUNTER-TERRORISM APPROACH

The definition of terrorism has not gained any universal acceptance due to the different perspective of every state national interest. The Philippines in Republic Act no. 9372 stated any person who commits an act punishable under any of the following provisions of the Revised Penal Code: Piracy in general and mutiny in the high seas or in the Philippines water; rebellion or insurrection; *coup d'état*; murder; kidnapping and serious legal detention; and crimes entailing ruination through planning, making a situation to be escalated and cause massive fear as well as creating panic within the population, in order to expose threat towards the government (IAG, 2017).

Lao PDR in Art. 8 Law on Anti-Money Laundering and Counter Financing of Terrorism defined Terrorist as a natural person, a group of people, an organisation or a terrorist organisation that commit an act as defined in Article 7 of this law. Meanwhile, Article 84 of the Crimi-

nal Code of the Socialist Republic of Vietnam as quoted by Vinh (2017) defined terrorism as a form of violation that purposely aimed to destroy both life and physical health of a person and the government. Furthermore, it is also perceived as one of the actions which destabilise foreign relations of Vietnam towards other countries where it has relations with the act of terrorism.

Apart from the various definition made by those countries, the ASEAN states have in recent years formulated a common rhetorical position and indicated their willingness to work together to combat terrorism. Joint declaration has included the Declaration on Joint Action to Counter Terrorism issued in November 2001 and a second Declaration on Terrorism signed at the ASEAN summit in Phnom Penh in early November 2002. December 1997, the ASEAN Ministerial Meeting on Trans-national Crime (AMMTC) was set up and brings together the respective home ministers and constitutes the core of ASEAN's counter-terrorism collaboration. However, the more recent AMMTC meetings have been disappointing, failing to contribute to the fight against terrorism. Their joint communiques readopted well-known rhetorical measures. It is thus not surprising that many of responses made by ASEAN towards terrorism are mostly made by a sub-ASEAN level, such as through bilateral or trilateral agreements.

Combating terrorism requires a thorough analyses and assessment from counter-terrorism agencies, inter-agency coordination, intelligence sharing, improved institutions, and enhanced military capabilities that demand all ASEAN countries to cooperate and coordinate further in a firm way, such as on agreement, treaties, or more specifically sub-region cooperation. Fronting various problems in the contiguous-border area will require strong commitment by concerned states, such as foreign terrorist fighters issue need to be handled by Indonesia, Malaysia, and the Philippines in Sulu and Celebes Sea.

Through security perspective, the Sulu and Celebes Sea or also known as tri-border area that link Indonesia, Malaysia and the Philippines lies as challenges as well as the potential opportunities for greater multilateral cooperation among three countries. On the one hand, the Celebes Sea opens southwest through the Makassar Strait, which

Table 2. Abu Sayyaf Group Terrorism Activity within Sea Border

No.	Year	Case
1.	2000	Kidnapped 20 hostages from Malaysian resort: Malaysian government employees, a police officer, a Filipino hotel worker and tourists from France, Germany, South Africa, Lebanon and Finland.
2.	2011	Australian national Warren Richard Rodwell was abducted from his residence in Ipil, Mindanao and held for ransom until 2013
3.	2012	A Swiss and a Dutch were kidnapped near the Tawi-Tawi Islands
4.	2014	The group killed at least 21 Muslims celebrating the end of Ramadan on the Island of Jolo. Kidnapped two Germans in Palawan Province for six months
5.	2015	A coast guard boat and crew were kidnapped and the captain was found beheaded. Abu Sayyaf beheaded Bernard Then, a Malaysian businessman kidnapped from a seafood restaurant inside Malaysia.
6.	2016	Indonesian sailors were abducted from the Brahma 12 tugboat and the Anand 12 barge in the waters off the southern Philippines in March.

(Source: Hume & Kathy, 2016)

is increasingly used by large crude oil tankers that could not pass the shallower route in Strait of Malacca. Even though the number of global trades passing through the tri-border area is considerably less than the number passing through the Strait of Malacca, yet it is nonetheless substantial. In 2015, for instance, more than 100.000 ships and 18 million passengers passed through the Celebes and Sulu Sea, with a cargo value of around \$40 billion. Besides, trade among the tri-border states is also growing. Worldview Startfor (2016, para. 5) found out that, "the Philippines, for instance, depends on Indonesia for 70 percent of its coal imports, valued at approximately \$800 million."

On the other hand, the massive flow of trade through these waters has allowed such practices to persist, providing funds for militant and organized crime groups, namely Abu Sayyaf Group. Wallis (2017, para. 3) pointed out that, "the Sulu and Celebes area is the world's fastest growing piracy hotspot under Abu Sayyaf Group with violent attacks on commercial vessels and their crews, and an increasingly successful kidnap and ransom business model that mostly coming from ASEAN Countries citizens itself." Table 2 are the recent actions of terrorism conducted by Abu Sayyaf Group.

The growing number of cases occurs in Sulu and Celebes Sea has given the terrorist a clear picture that the tri-border has not been strongly protected by Indonesia, Malaysia, and the Philippines in any form of security cooperation and has offered an opportunity for them to spread and connect each other transnationally. However, this problem has not been seen as a crucial concern that needs to be addressed immediately as it became a classic case among ASEAN countries.

In fact, the growing influence and aspirations of ISIS been able to exert in Southeast Asia, is both significant and great concern. The January 2016 attacks in Jakarta; the growing number of citizens in this region who find their way to Syria and Iraq to participate in the conflict; the rising number of FTF returning to the region to 'bring back the war to the home front;' the increasing number of terror groups pledging bai'ah to ISIS and finally the establishment and growing prominence of Katibah Nusantara or the 'Malay Archipelago Unit for the Islamic State in Iraq and Syria in Southeast Asia region;' a component of ISIS staffed solely by personnel from Indonesia and Malaysia, are some of the indicators of ISIS's influence in Southeast Asia (Samuel, 2016). The main current crisis is the Maute Group who pledged allegiance to IS Caliph Abu

Bakr al-Baghdadi in April 2015. Since their current location presence is at Lanao del Sur Province, the group then labelled themselves 'IS Ranao,' where it was implied upon the archaic title of the place (Franco, 2017).

Regardless the fear and panic exposed by numerous groups of terrorist within Southeast Asia region, such as in Indonesia during 2000's when the bombardment attack occurred in Bali and Jakarta, has shown the status of the regional security was eventually at risk (Acharya, 2013). Nowadays, the changing of terrorism nature to be modern terrorism is perceived as transnational threat by most countries, since the capability of radical groups shown in building plan as well as and executing it into targeted countries. It also exhibit surprising cases, acting across states, funds laundering and other types of support sent by its worldwide connection. However, looking back to the efforts by ASEAN member states, after a period of hesitancy, it can be said there are advance improvements where numerous forms of cooperation with two or more countries intra-ASEAN and extra-ASEAN, such as intelligence sharing and counter-terrorism cooperation which were taken in responding the regional issues as common threat that are on top of ASEAN agenda and priority (Acharya, 2013).

In responding the influence of ISIS towards Southeast Asia terrorism, it is necessary to provide a proper perspective. ASEAN member states should bear in mind that there is a presence of 'ISIS Southeast Asia' threat, where ISIS at the main part officially announced its interest in any Southeast Asian country. For the most part, the existence of ISIS in Southeast Asia is strongly showed by the radical groups as well as any individuals who have performed *bai'ah* of allegiance upon ISIS. In other words, the ISIS case is somehow overlapped with the local jihadis' aim and vision. Kruglanski and Fishman (2006) found that this situation to be explained through integrated model approach where according to this model, individuals are searching for meaning and sense to their life and commitment into very tied groups like terrorist organisations fills this need of being part of something, making worth their living.

Therefore, it suggests further action and consideration as a consequent of the appeal of ISIS in Southeast Asia that create different approach depending on the country. For instance, in Malaysia and Singapore, it has mostly been

the eschatological ideology and theology of ISIS that become the main reason of allegiance. While in Indonesia, the effect of ISIS covers on religious appeal. Moreover, other reasons have also been cited to explain this situation, for instance kinship networks and loyalties, group/personal rivalries, personal and pragmatic interests towards ISIS. Thus, the terrorism pattern in Indonesia is considerably more complex and variegated compared to other Southeast Asian countries.

However, in the southern Philippines, groups that have long engaged in violence for political and criminal reasons are now claiming allegiance to ISIS. Although Khatibah Nusantara was originally built in Syria as the ISIS wing within Southeast Asian, not all FTF came to the place have ever joined it. For example, compare to uniting their groups along with the Indonesian-led Khatibah, numerous of Malaysians are indicated become the fighter together with Tunisian, French, and Algerian orderrian FTF (Liow). The similar cause factor for this was resulted from contention and dispute upon the leadership that was taught by Indonesian.

An ending fact came up according to the critical issue of foreign fighters returning to Southeast Asia. Given how Asians terrorist involved in Afghanistan's war facing the Soviet Union in 1980 as well as 1988, the fighters who survived then came to their homes with high dignity as for being a group of experienced fighters in Southeast Asia (Hashim, 2015). In addition, the plan of hardened a group of terrorists returning from the similar situation such as also from Syria, they carry along the ideology, operational knowledge, as well as precious experience at mount war to be practically implemented in each of their home countries. This condition is a potential threat that cannot be ignored or even taken lightly by ASEAN.

Practically, the obstacle faced in Southeast Asia region as a whole is the policing and governance of the sea border encompassing three areas, namely the Sulu Sea (Philippines), waters of Sabah (Malaysia), and the Celebes/Sulawesi Sea (Indonesia). These porous and ungoverned regions will worsen by the fact that the mobility of terrorist groups across borders is not under controlled (Liow). At the current situation, Indonesia, Malaysia, and the Philippines, ASEAN states member initiated dialogue and

exchange of intelligence as well as information in numerous forms. In June 2017, these three countries reaffirmed their governments' commitment to effectively address existing as well as emerging transnational challenges and threats resulting to agree on 15 points on Joint Statement Trilateral Meeting among Indonesia, Malaysia, and Philippines that has been published on Indonesian Foreign Ministry (Kemlu, 2017). This agreement theoretically has covered some of the transnational issues that mostly faced by the parties, they are: extremism, socio-economic, intelligence and information sharing, terrorist financing, terrorist networks in IT, illicit and arms smuggling, military and law capacity training, religious leaders involved in deradicalisation, as well as protection for victim, women and children from terrorist threat.

However, the manifestation of cooperation needs to be taken one or two steps further, to involve joint patrols and where necessary, joint operations. On the one hand, there is a huge expectation of the implementation of the trilateral agreement between Indonesia, Malaysia, and the Philippines could run up against rigid mindsets, obsolete paradigms, and the perennial reluctance to compromise sovereignty. On the other hand, none of ASEAN efforts has given significant impact in reducing the number of terrorist threats. Cooperation between agencies within the various Southeast Asian governments specifically, between the military, police, and intelligence could also be improved through operational framework established from the common perspectives of all ASEAN member states. Through this way the all ASEAN member states are believed could contribute by way of military training programs, intelligence data sharing, as well as the transfer of operational knowledge.

The successful effort of the cooperation, however, needs to be conducted through different strategy approach in overcoming the non-traditional threat. ASEAN member states should be realized that every issue has its own character that needs a compatible tool to be utilised. Given the same case that has been made through Malacca Straits Patrol initiated by Malaysia, Singapore, and Indonesia, where only during several years of its launching the cooperation has been successfully decreased the number of piracy and armed robbery in Malacca Straits. The key point

is laid on the construction process approach that utilised to form the trilateral frameworks in facing the nature of non-traditional threat, which makes it different with other cooperation that mostly conducted by track-one diplomacy in ASEAN. It was identified that the journey of Malacca Straits Patrol such as Eyes-in-the-Sky was started in Shangri-La Dialogue 2005 by involving not only government representative but also intergovernmental organisations, selected ocean law and maritime security experts and academician on the legality, justification and political implications of the initiative which considered as track-two diplomacy or non-traditional approach. This new way of diplomacy is preferred to address the issue of non-traditional threat in ASEAN. The idea of constructing a framework through track-one diplomacy or traditional approach between state-to-state relations in some points particularly in ASEAN has somehow collided with the issue of sovereignty. Thus the framework is occasionally dragged onto a pointless discussion with no consensus. However, the execution resulted from track-two diplomacy is necessary to be followed-up by authorities involved in track one diplomacy, in order to be officially agreed on behalf of the state's policy. The explanation given above is only an example of sharing intelligence information as part of the framework in addressing non-traditional threat, the other security cooperative measures likewise in military and police cooperation could also be raised through the equal scheme used in establishing counter-terrorism efforts.

CONCLUSION

Terrorism existence in Southeast Asia is no longer considered as a recent threat that needs to be addressed as if it is new by the member states. In many terrorism cases occurred in Southeast Asia, there must be a lesson learned as an input material to cope better in combating terrorism in future. The reasons that hamper the process in ASEAN is the member-states' sensitivity and the concern of national sovereignty, such as different approaches to national defence and cooperation, different levels of development, equipment, and operational procedures that reflect the inherent complexities of the region.

It needs to be realised that the growth and the emergence of terrorist-affiliated transnationally in Southeast Asia

occurred due to the disunity system that made this region become a haven for the terrorist to be well connected. Furthermore, the wide of the geographical condition of Southeast Asian has made another challenge for states' member in securing the area. The inability of ASEAN member states to secure the border as unity has eventually created a natural security border gap for people mobility to cross because of particular reason; for instance, different priorities of national concern, financial responsibility to conduct a real-time patrol, as well as limited resource and capacity. This uncontrolled situation has led terrorism to growth more fertile and taking granted where it could also threaten the individual security as the target of radicalisation.

The emergence of ISIS in Southeast Asia and the traction it generates, illustrates how resilient and evolutionary the threat of terrorism has become. Because of this reason, regional governments must remain vigilant to ISIS-related developments, particularly pertaining the monitoring of both returnees and communications between militants in Syria and their counterparts as well as followers back home. They must equally be prepared to progress with the threat concerning counter-terrorism strategies, narratives, and cooperation. However, individual security also plays a vital role in the emergence of terrorism. This is an implication of the absence of optimisation security border in the region where the loose of territory control has led people mobility across border uncontrolled and creates a haven for terrorist to be more developed. Thus, the neglect of controlling and monitoring rapid people mobility across border needs to be more pronounced in term of individual security protection.

The operational framework aimed to be utilised as a guide for combating regional terrorism. It further could be implemented as regional security cooperation, particularly for the regional organisation where most of the member states are in developing countries. Since it is necessary for these countries to realise the most fundamental concern begin from individual security that mostly abandoned. Moreover, it comes to a broader scope in which regional security demands stronger commitment from the countries to fully implement the cooperative security. This operational framework considered as a non-traditional way

to cope with terrorism in which non-traditional threat requires a non-traditional approach to handle the issue.

Consequently, this research paper suggests that ASEAN need to establish an operational framework based on a mutual and common perspective of terrorism. The operational framework is designed to promote mainstreaming and encourage activities from a long-term perspective. Its particular objectives are the following: to raise awareness; focusing on the definition of terrorism as a region threat that also need to be addressed through regional way; to encourage looking ahead; identifying a vision, priorities and necessary processes for creating Southeast Asia as a stable and peaceful region; to improve ASEAN member states security capacity in order to achieve greater and better collaboration in facing the future coming threats.

REFERENCES

- Acharya, A. (2013). ASEAN 2030: Challenges of Building a Mature Political and Security Community. ADBI Working Paper 441. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Retrieved from <http://www.adbi.org/working-paper/2013/10/28/5917.asean.2030.political>.
- Antolik, M. (1990). ASEAN and the Diplomacy of Accommodation. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Association of Southeast Asian Nations. (2018). ASEAN Political Security. Retrieved from <https://asean.org/>.
- Buszynski, L. (1999). The Impact of the Asian Financial Crisis on Southeast Asia. Retrieved January 12, 2018, from http://www7.iuj.ac.jp/research/workingpapers/PIRS_2000_02.html.
- Chabalza, C. (2017, August 9). The Diplomat. Retrieved from <https://thediplomat.com/>.
- Channel News Asia. (2017). Terrorism Threat remains at Highest Level in Singapore in Recent Years: MHA report. Retrieved January 5, 2018, from <https://www.channelnewsasia.com/>.
- Cohen, R. & Mihalka, M. (2001). Cooperative Security: New Horizons for International Order. Retrieved from http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/mcdocs/files/College/F_Publications/mcPapers/mc-paper_3-en.pdf.
- Franco, J. (2017). The Maute Group: New Vanguard of IS in Southeast Asia? Singapore: Rajaratnam School of International Studies.
- Hamm, M. & Spaak, R. (2015). Lone Wolf Terrorism in America: Using Knowledge of Radicalization Pathways to Forge Prevention Strategies. Retrieved from National Institute of Justice website <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/248691.pdf>.
- Hashim, A. S. (2015). The Impact of the Islamic State in Asia: Policy Report. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University.
- Hume, T. & Qutiano, K. (2016). 10 Indonesian Hostages Released by Islamist Militant Group, President Says. Retrieved January 5, 2018, from <http://www.cnn.com/>.

- Jensen, M. & Kammerer, W. (2014a). Infographic: Terrorism in Southeast Asia — Serious, Violent, And Unique [Graphics]. Retrieved from <https://warontherocks.com/2014/07/infographic-terrorism-in-southeast-asia-serious-violent-and-unique/>.
- Jensen, M. (2014b) Infographic: Terrorism in Southeast Asia — Serious, Violent, And Unique, Retrieved January 21, 2018, from <https://warontherocks.com/2014/07/infographic-terrorism-in-southeast-asia-serious-violent-and-unique/>.
- Katsumata, H. (2009). ASEAN's Cooperative Security Enterprise: Norms and Interests in the ASEAN Regional Forum. New York: Palgrave Macmillan.
- Kementerian Luar Negeri Indonesia. (2017). Joint Statement Trilateral Meeting on Security among the Philippines, Indonesia, and Malaysia, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. Retrieved from <https://www.kemlu.go.id/>.
- Kruglanski, A. W. & Fishman, S. (2006). The Psychology of Terrorism: 'Syndrome' versus 'Tool' Perspectives. *Terrorism and Political Violence*, 18, pp. 193-215. <http://dx.doi.org/10.1080/09546550600570119>
- Larsen, J. J. (2010). Migration and People Trafficking in Southeast Asia. *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, No. 401, Australian Institute of Criminology.
- Liow, J. C. (2017). ISIS in the Pacific: Assessing terrorism in Southeast Asia and the threat to the homeland, Brookings. Retrieved from <https://www.brookings.edu/>.
- Moleong, L. J. (2014). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Nayak, N. (2013). Cooperative Security Framework for South Asia. *South Asia Economic*, 14, pp. 343-375. <https://doi.org/10.1177/1391561413500190>
- Oba, M. (2017, October 16). Challenges for ASEAN As It Turns 50, *The Diplomat*. Retrieved from <https://thediplomat.com/>.
- Parameswaran, P. (2015, May 30). Singapore Warns of Islamic State Base in Southeast Asia, *The Diplomat*, Retrieved from <http://thediplomat.com/>.
- Pitsuwan, S. (2011, June 15) The ASEAN Heart of Asia, *Jakarta Post*, Retrieved from <http://www.thejakartapost.com/>.
- Rafa, E. (2017). Islamic State Linked-Terrorist Attacks [Graphics]. Retrieved from <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/terrorism-threat-remains-at-highest-level-in-singapore-in-recent-8902732>.
- Samuel, T. K. (2016). Radicalisation in Southeast Asia: A Selected Case Study of Daesh In Indonesia, Malaysia and the Philippines, Kuala Lumpur: The Southeast Asia Regional Centre for Counter-Terrorism (SEARCCT).[securitycommunity/](http://securitycommunity.org/).
- Sisoulith, T. (2017). ASEAN: 50 Years After and Into the Future. *The ASEAN Journey: Reflections of ASEAN Leaders and Officials*, 1, pp. 111-115, from www.eria.org/asean50-vol.1.full-report.pdf.
- Southeast Asia's Treacherous Waters. (2016) Retrieved January 5 2018, from <https://worldview.stratfor.com/article/southeast-asias-treacherous-waters>.
- Vinh, P. K. (2017) Vietnamese Law on Counter Terrorism, Retrieved 16 January from, <http://www.iadllaw.org/>
- Wallis, K. (2017). Shippers Avoid New 'Pirate Hotspot' in Waters West of the Philippines, Retrieved January 5, 2018, from <https://www.reuters.com/>.
- Wang, Y. (2004). Defining Non-Traditional Security and Its Implications for China. *China and World Economy*, 12, pp. 9–66. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.472.3779&rep=rep1&type=pdf>.

Rivalitas Saudi-Qatar dan Skenario Krisis Teluk

Broto Wardoyo

Departemen Ilmu Hubungan Internasional
Universitas Indonesia

Jl. Prof. Dr. Selo Soemardjan, Kota Depok, Jawa Barat 16424

broto09@ui.ac.id

Diserahkan: 28 Januari 2018; diterima: 16 April 2018

Abstract

Tensions in the Gulf region between Saudi and its allies against Qatar was marked by the termination of diplomatic relations in the midst 2017. The tension has a quite long history and can be divided into three different phases. Prior to and during the 1990s, their rivalry was mainly centred on border disputes. Later, in the 2000s, hydrocarbon politics played a role and intermingled with border disputes as the central issues of disputes. While in the 2010s, the dispute revolves around regional domination. Within the latter context, Iran plays an influential role in the rivalry between Saudi and Qatar. Hence, the balance of political power between Saudi and Iran would be the most critical determinant factor in the future scenario of this crisis. The efforts to prevent the crisis escalation would require a mediator to limit Iranian involvement.

Keywords: gulf crisis, Saudi, Qatar, Iran, regional balance of power.

Abstrak

Ketegangan di kawasan Teluk antara Saudi Arabia dan Qatar yang ditandai pemutusan hubungan diplomatik di pertengahan tahun 2017 tidaklah terjadi secara tiba-tiba. Perseteruan keduanya dapat dibedakan dalam tiga fase—dekade 1990-an, dekade 2000-an, dan dekade 2010-an—yang terjadi dalam tiga isu, yaitu kedaulatan, hidrokarbon, dan dominasi kawasan. Dalam konteks saat ini, perseteruan kedua negara tidak dapat dilepaskan dari peran Iran di subkawasan Teluk. Kehadiran Iran akan menentukan hasil Krisis Teluk yang terjadi. Dari empat skenario yang bisa tercipta, perimbangan kekuatan antara Saudi dengan Iran, terutama yang bersumber pada jejaring regional keduanya, akan menjadi faktor paling menentukan. Upaya menjauhkan Iran dari krisis ini menjadi opsi yang patut diambil agar Krisis Teluk tidak berkelanjutan.

Kata kunci: krisis teluk, Saudi, Qatar, Iran, perimbangan kekuatan regional.

PENDAHULUAN

Pada tanggal 5 Juni 2017, Saudi Arabia bersama Mesir, Bahrain, Uni Emirat Arab (UEA), Yaman, Libya, dan Maladewa memutuskan hubungan diplomatik dengan Qatar. Pemutusan hubungan diplomatik ini dilatarbelakangi penilaian bahwa Qatar menjadi pendukung di balik operasi kelompok-kelompok teror di kawasan Timur Tengah, termasuk di dalamnya Ikhwanul Muslimin yang oleh negara-negara tersebut dikategorikan sebagai kelompok teror. Saudi dan para sekutunya mengajukan prasyarat bagi normalisasi hubungan diplomatik kepada Qatar berupa 13 butir tuntutan, di antaranya adalah penurunan level hubungan dengan Iran; penghentian pembangunan pangkalan militer Turki yang

sedang dibangun di wilayah Qatar; penghentian dukungan terhadap kelompok-kelompok teror, sektarian, dan ideologis; serta penghentian operasional kantor berita al-Jazeera (al-Jazeera, 2017, para. 2). Qatar menolak tuntutan-tuntutan tersebut yang kemudian mendorong kekhawatiran bahwa krisis diplomatik ini akan dirujuk sebagai Krisis Teluk yang berujung pada konflik terbuka.

Perseteruan antara Saudi dengan Qatar bisa ditelusuri dari periode pertengahan abad ke-20. Pada periode ini, perseteruan terpusat pada sengketa perbatasan dan melibatkan beberapa negara lain di wilayah Teluk. Konflik-konflik perbatasan tersebut mencapai puncaknya pada dekade 1990-an. Ketegangan antara Saudi dengan Qatar,

dan antara Bahrain dengan Qatar atau UEA dengan Qatar, muncul dalam masalah penentuan batas wilayah. Misalnya, sengketa antara Qatar dan Bahrain atas wilayah Kepulauan Hawar, dangkalan (*shoal*) al-Dibal dan al-Jaradah, serta wilayah Zubarah. Sengketa ini sendiri telah berlangsung sejak tahun 1936. Konflik batas wilayah antara Qatar dengan Bahrain ini kemudian diselesaikan di *International Court of Justice* (ICJ) sejak tahun 1991 dan berakhir tahun 2001. Sesuai dengan hasil keputusan tersebut, Qatar mendapatkan Zubarah dan al-Dibal sedangkan Kepulauan Hawar dan al-Jaradah diberikan kepada Bahrain (ICJ, 2001). Keputusan ini menjadi satu-satunya penyelesaian sengketa perbatasan melalui ICJ yang diambil oleh negara-negara Teluk. Ada tiga alasan utama mengapa Qatar dan Bahrain memilih opsi penyelesaian melalui ICJ, yaitu ketidakmampuan negara-negara di subkawasan Teluk menjadi mediator yang adil bagi penentuan batas wilayah kedua negara, keinginan untuk sesegera mungkin mendapatkan kepastian untuk memanfaatkan potensi minyak dan gas di wilayah sengketa dan keinginan untuk sesegera mungkin membangun kerja sama pasca sengketa (Wiegand, 2012). Terbukti, pasca penyelesaian sengketa batas ini, hubungan kedua negara terlihat membaik dengan adanya kesepakatan pembangunan akses langsung (*causeway*) dari Qatar ke Bahrain.

Sengketa perbatasan di Teluk merupakan hal lumrah karena empat alasan (Peterson dalam Kamrava, 2011). Faktor pertama adalah ketidakselarasan cara pandang penentuan batas wilayah. Secara tradisional, penentuan batas kedaulatan (*sovereignty*) di kawasan Teluk bukan dilakukan dengan batas wilayah (*borders*) tapi dengan kontrol atas penduduk atau pemukim (*people*). Hal ini terkait dengan perilaku nomaden suku-suku Arab yang jamak terjadi di kawasan Teluk dan Timur Tengah pada umumnya. Kedaulatan sebuah pemerintahan (kerajaan) dibangun atas loyalitas klan-klan, yang menetap maupun yang nomaden, terhadap raja. Kontrol berdasarkan batas wilayah baru diperkenalkan oleh Inggris pasca kekuasaan Turki Usmani. Ketidaksinkronan antara *people-based sovereignty* dengan *territorial-based sovereignty* ini membuat sengketa perbatasan sering terjadi bahkan hingga saat ini. Faktor kedua yang juga berkontribusi pada konflik perbatasan di kawasan ini adalah kebijakan penentuan

batas negara-negara modern di kawasan Teluk atas arahan Inggris dan Perancis. Dasar penentuan batas-batas negara-negara modern di kawasan ini adalah kepentingan strategis Inggris dan bukan didasarkan pada realitas di lapangan maupun kepentingan negara-negara modern yang baru dibentuk. Dalam beberapa kasus, Inggris melakukan pembagian wilayah berdasarkan peta yang tersedia sehingga beberapa wilayah yang sebelumnya sudah mapan terbelah menjadi beberapa bagian atau ada penggabungan beberapa wilayah yang secara tradisional dikuasai oleh dua kelompok yang bersengketa.

Potensi konflik menjadi semakin besar ketika penentuan batas wilayah berkaitan dengan faktor ketiga, yaitu keberadaan sumber daya. Di masa yang lalu, konflik sumber daya berpusat pada perebutan wilayah-wilayah sumber air. Penentuan batas wilayah yang tidak mempertimbangkan akses terhadap sumber air sering menjadi sumber ketegangan antarkelompok masyarakat. Pasca penemuan sumber minyak dan gas, konflik perbatasan kemudian beralih pada perebutan akses terhadap sumber daya tersebut. Wilayah-wilayah yang diketahui kaya akan sumber minyak dan gas pun menjadi lokasi sengketa. Terakhir, sengketa perbatasan juga bertalian dengan ketidakharmonisan hubungan antar-rezim yang berkuasa di negara-negara bersengketa. Bukan rahasia jika banyak penguasa di kawasan Timur Tengah masih berkerabat karena di masa lalu pemindahan salah satu pangeran untuk berkuasa di wilayah lain merupakan salah satu cara meredam konflik di dalam keluarga penguasa (Teitelbaum, 2001).

Konflik perbatasan antara Qatar dengan Saudi berlangsung hingga keduanya menyepakati batas final mereka dalam perundingan bilateral tahun 2008. Salah satu sengketa batas kedua negara, yang juga melibatkan Abu Dhabi (UEA), adalah sengketa atas wilayah di sekitar Khawr al-Udayd. Wilayah ini dianggap strategis oleh Inggris untuk meneguhkan dominasinya di wilayah Teluk pasca kekuasaan Turki Usmani. Kemudian, wilayah ini menjadi semakin penting pasca penemuan sumber minyak dan gas (Abaal-Zamat & al-Shraah, 2015). Keterkaitan isu minyak dan gas dalam sengketa atas wilayah Khawr al-Udayd ini bisa dilihat, misalnya, dari protes Saudi atas pembangunan pipa minyak *Dolphin* antara Qatar dengan Abu Dhabi

(UEA) dan pembangunan *causeway* yang menghubungkan Qatar dengan Abu Dhabi yang melewati wilayah Khawr al-Udayd pada tahun 2006. Perseteruan ini juga bersinggungan dengan ketidaknyamanan Saudi akibat kritik keras al-Jazeera terhadap keluarga kerajaan tahun 2002 yang berujung pada penarikan Duta Besar Saudi dari Doha. Dua tahun sebelumnya, Saudi juga memboikot penyelenggaraan pertemuan Organisasi Konferensi Islam (OKI) di Doha dengan alasan ada kontak dagang antara Qatar dengan Israel. Penandatanganan kesepakatan bilateral antara Saudi dan Qatar tahun 2008 juga mengakhiri pembekuan hubungan diplomatik Saudi-Qatar yang telah berlangsung enam tahun. Ketegangan antara kedua negara di dekade 2000-an ini memperlihatkan interaksi intensif antara sengketa perbatasan dengan politik hidrokarbon dan juga isu-isu lain seperti kasus al-Jazeera maupun relasi dengan Israel (al-Jazeera, 2017).

Perseteruan antara Saudi dan Qatar kembali muncul di dekade 2010-an manakala keduanya berdiri di belakang dua kubu berseberangan dalam Musim Semi Arab (*Arab Spring*). Sebagai contoh, dalam kasus Mesir, Qatar memberikan dukungan pada Ikhwanul Muslim sedangkan Saudi ada di belakang kelompok militer pengganti Hosni Mubarak. Dukungan Qatar terhadap Ikhwanul Muslimin dan beberapa kelompok lain yang senafas ini membuat Saudi dan beberapa negara Teluk meradang mengingat negara-negara ini mengklasifikasikan Ikhwanul Muslimin, serta kelompok-kelompok lain yang didukung oleh Qatar, sebagai kelompok teror. UEA, misalnya, memutuskan menghukum warga negara Qatar yang diketahui terlibat dalam kelompok al-Islah, yang disebut sebagai bagian dari Ikhwanul Muslimin di negara tersebut, pada bulan Maret 2014. Perseteruan akibat perbedaan dukungan politik dalam Musim Semi Arab ini berujung pada pembekuan hubungan diplomatik antara Saudi, UEA, dan Bahrain dengan Qatar di awal tahun 2014. Pada bulan November 2014, ketiga negara tersebut sepakat menormalisasi hubungan diplomatik mereka dengan Qatar setelah dimediasi oleh Kuwait (al-Jazeera, 2017).

Normalisasi hubungan tersebut tidak berlangsung lama. Tahun 2016, setelah munculnya beberapa insiden yang membuka kembali tabir atas dukungan Qatar kepada beberapa kelompok yang dipandang oleh Saudi, UEA, dan

Bahrain serta Mesir sebagai kelompok teror, termasuk perubahan afiliasi Hamas dari Riyadh ke Doha, hubungan diplomatik antara Qatar dengan negara-negara tersebut kembali memburuk. Akhirnya, tanggal 5 Juni 2017, Saudi, UEA, Bahrain, dan Mesir memutuskan hubungan diplomatik dengan Qatar karena tiga alasan: dukungan Qatar terhadap kelompok-kelompok teror, dukungan Qatar terhadap al-Jazeera, dan dukungan Qatar terhadap Iran. Langkah negara-negara tersebut diikuti oleh Libya, Yaman, dan Maladewa. Yordania juga menurunkan level hubungannya dengan Qatar dan mencabut ijin operasi al-Jazeera di negara tersebut. Saudi, UEA, Bahrain, dan Mesir bergerak lebih jauh dengan memunculkan daftar pendukung teror yang di dalamnya terdapat beberapa warga negara Qatar dan kelompok yang berbasis di Qatar.

Tulisan ini menjelaskan akar penyebab dan dampak Krisis Teluk terhadap stabilitas kawasan, baik kawasan Teluk maupun Timur Tengah. Tulisan ini juga membangun skenario-skenario Krisis Teluk dengan mempertimbangkan komparasi kekuatan militer, ekonomi, dan diplomatik dari kedua pihak yang berseteru. Berangkat dari skenario-skenario tersebut, tulisan ini mengidentifikasi opsi-opsi penyelesaian yang bisa diambil agar Krisis Teluk tersebut tidak berkelanjutan. Argumen utama yang dibangun adalah Krisis Teluk tidak dapat dilepaskan dari konstelasi politik regional yang juga melibatkan relasi antara Saudi dengan Iran sebagai dua kekuatan utama di kawasan. Peran Iran dan keseimbangan kekuatan antara Iran dengan Saudi merupakan hal signifikan untuk memengaruhi kelangsungan maupun penyelesaian konflik.

Tulisan ini dibagi menjadi empat bagian. Bagian pertama menjelaskan kronologi pertarungan diplomatik antara Saudi dengan Qatar. Bagian ini mengidentifikasi akar permasalahan kedua negara pada tiga aspek yang berbeda, yaitu: konflik perbatasan, pertarungan ekonomi minyak dan gas, dan pertarungan diplomatik regional. Bagian berikutnya menyajikan kerangka konseptual dengan tiga variabel utama, yaitu: jejaring lokal-transnasional, kekuatan negara, dan jejaring global, untuk memahami fenomena di kawasan Timur Tengah. Bagian ketiga mengimplementasikan kerangka tersebut untuk memahami Krisis Teluk dan mempresentasikan skenario Krisis Teluk serta opsi-opsi penyelesaiannya dengan

mempertimbangkan tiga variabel yang diketengahkan pada bagian sebelumnya. Bagian terakhir merangkum keseluruhan isi tulisan.

KERANGKA PEMIKIRAN

Kajian mengenai fenomena di kawasan Timur Tengah tidak dapat dilepaskan dari kompleksitas kawasan ini. Timur Tengah dikenal sebagai salah satu titik panas dunia akibat banyaknya konflik bersenjata. Data dari *Global Conflict Tracker* (2017) menunjukkan ada 8 titik panas di kawasan Timur Tengah, dengan 5 di antaranya dapat dikategorikan sebagai perang sipil. Tingginya konflik berkaitan dengan nilai strategis kawasan Timur Tengah dan keberadaan sumber daya hidrokarbon yang mendorong kuatnya intervensi aktor eksternal di kawasan ini. Hal tersebut mendorong para pengkaji menggunakan cara pandang geopolitik dalam memahami fenomena di kawasan (Bonine, Amanat & Gasper, 2012; Wardoyo, 2017). Cara pandang geopolitik dalam menjelaskan fenomena-fenomena di kawasan tersebut juga dikaitkan dengan konsep globalisasi (Ehteshami, 2007). Dalam konteks ini muncul perdebatan apakah pengaruh globalisasi terhadap fenomena di kawasan memunculkan keistimewaan Timur Tengah (*Middle East exception*), terutama terkait dengan kegagalan demokratisasi di kawasan ini. Menurut Salamey (2009), globalisasi ekonomi justru mendorong negara, dan bukan masyarakat sipil, untuk menjadi semakin kuat dan berkontribusi pada keistimewaan tersebut. Selain itu, pendekatan dengan konsep *state-building* menekankan banyaknya konflik di kawasan terkait proses pembentukan negara modern di kawasan ini dan belum mapannya proses pembentukan bangsa di dalam negara-negara modern tersebut (Owen, 1992). Di luar pendekatan-pendekatan tersebut, terdapat pula pendekatan yang menekankan model inti-periferi dalam memahami dinamika kawasan ini (Hinnebusch, 2003). Pendekatan ini secara lebih spesifik banyak diaplikasikan dalam pembedaan negara-negara di kawasan dalam penghasil produk-produk biokarbon (*oil rentier states*) dan negara-negara di kawasan yang bukan penghasil produk-produk biokarbon (*non oil rentier states*) yang ekonominya digerakkan oleh kelompok negara yang pertama.

Halliday (2005) membedakan lima pendekatan dalam memahami hubungan internasional di Timur Tengah, yaitu: *historical approach*, *international sociology approach*, *foreign policy analysis approach*, *power politics approach*, dan *ideas approach*. Pembedaan yang dilakukan oleh Halliday mengacu pada kapasitas eksplanasi dari kelima pendekatan tersebut dan cenderung kuat pada bias ontologisnya. Pendekatan pertama dibedakan dari keempat pendekatan lain karena faktor pertama, di mana pendekatan pertama lebih menekankan pada aspek kronologi dengan tidak terlalu fokus pada kemampuan analisis terhadap fenomena yang dijelaskan. Sementara itu, pendekatan kedua hingga kelima dibedakan pada faktor kedua atau keberpihakan pada aktor yang dianalisis.

Pendekatan kedua memandang negara bukan sebagai sebuah kesatuan yang tunggal. Negara diletakkan dalam konteks *vis-a-vis* kelompok-kelompok masyarakat. Dalam pendekatan ini, dinamika kawasan dipahami sebagai hasil interaksi kelompok-kelompok masyarakat dengan aktor lain, terutama hubungan mereka dengan negara. Pendekatan ketiga, lebih spesifik jika dibandingkan dengan yang pendekatan kedua, menekankan pada interaksi antarkelompok kepentingan dalam perumusan kebijakan negara. Pendekatan ini biasanya menarik analisisnya dari proses lahirnya negara dan bagaimana kapasitas institusional negara mampu menentukan kebijakan yang diambil. Secara sederhana, pendekatan ini mengklasifikasikan negara dalam tiga model utama, yaitu model demokratis seperti Israel, model otoriter-monarki seperti Saudi dan Qatar, dan model otoriter-non monarki seperti Suriah. Masing-masing dari model-model tersebut memiliki kekhasan dalam perumusan kebijakan karena kehadiran interaksi antarkelompok kepentingan tertentu.

Pendekatan keempat meletakkan negara sebagai sebuah kesatuan, sementara dinamika di kawasan ditentukan oleh interaksi antarnegara yang dipengaruhi oleh lingkungan sistemik. Pendekatan ini membedakan sistem dalam dua level, yaitu sistem regional dan sistem global. Dalam level regional, ada tiga sumbu utama yang menentukan dinamika di kawasan Timur Tengah. Sumbu pertama adalah sumbu intra-Arab yang ditandai dengan perseteruan antara negara-negara kunci yang membuat pan-Arabisme atau persatuan Arab tidak pernah bisa diwujudkan. Sumbu

kedua adalah sumbu Arab-Israel. Axis ini muncul sejak tahun 1948 dan berinteraksi secara erat dengan sumbu pertama. Dalam perang 1948, misalnya, meski narasi dominan senantiasa mengasumsikan adanya perang antara negara-negara Arab melawan Israel namun dalam realitanya terdapat persekongkolan antara beberapa negara Arab dengan Israel. Yordania, misalnya, diketahui memiliki kesepakatan dengan Israel dengan jaminan penguasaan Tepi Barat, terutama Yerusalem (Shlaim, 1988; Morris, 1999, 2008; Pappé, 2004). Sumbu ketiga adalah sumbu Arab-Iran. Sumbu ketiga ini seringkali dilekatkan dengan perseteruan ideologis di dalam Islam antara Sunni dengan Syiah. Yang menjadi pertanyaan adalah manakah di antara ketiga axis tersebut yang paling dominan dalam menjelaskan pola interaksi, baik interaksi pertemanan maupun interaksi permusuhan, di antara negara-negara di kawasan. Jika yang dipertimbangkan adalah pola permusuhannya, terutama dari kacamata negara-negara Arab Teluk, maka sumbu yang ketigalah yang justru lebih dominan jika dibandingkan dengan sumbu yang kedua maupun yang pertama. Artinya, bagi negara-negara Arab Teluk, Iran merupakan ancaman yang lebih besar jika dibandingkan dengan Israel (Walt, 1990). Sementara itu, dalam level global pasca Perang Dingin, muncul dominasi Amerika Serikat di kawasan atau sering dirujuk sebagai Pax-Americana (Haas, 2006). Meski demikian, beberapa negara di kawasan tetap berada dalam area pengaruh Rusia, dan Uni Soviet pada periode Perang Dingin, seperti misalnya Suriah.

Pendekatan kelima meletakkan ide atau norma sebagai alat analisis utama dan melihat dinamika di kawasan Timur Tengah dalam konteks perseteruan antarideologi. Sepanjang sejarah Timur Tengah modern, terdapat dua ide besar yang berkembang dan bertarung di kawasan. Ide pertama adalah pan-Arabisme. Ide yang dikembangkan oleh Gamal Abdel Nasser tersebut sempat berkembang sebagai ide utama di kawasan terutama dalam perang melawan Israel. Hanya saja, pan-Arabisme tidak pernah benar-benar diwujudkan. Gelombang kedua pan-Arabisme muncul di dekade 2010-an dengan pecahnya Musim Semi Arab. Berbeda dengan gelombang pertama yang dimotori kelompok penguasa di beberapa negara Arab, gelombang kedua ini didorong oleh kelompok oposisi beberapa negara

Arab. Dengan kata lain, jika gelombang pertama pan-Arabisme merupakan gerakan yang *top-down*, gelombang kedua pan-Arabisme lebih dicirikan oleh karakter *bottom-up*. Ide kedua adalah pan-Islamisme. Ide pan-Islamisme berkembang di Timur Tengah diawali dari gerakan-gerakan transnasionalisme yang dibawa oleh Ikhwanul Muslimin ataupun Hizbut Tahrir. Di penghujung dekade 1970-an, Revolusi Islam Iran memberi nafas baru bagi gerakan Islam tidak hanya di Timur Tengah namun juga secara global. Apalagi, beberapa gerakan lokal yang membawa nafas Islam juga menemukan peran politik meski tidak ada ikatan secara institusional. Gelombang kedua kebangkitan 'pan-Islamisme' ditandai dengan tumbuh dan berkembangnya al-Qaeda. Patut dicatat bahwa Islam yang dibawa oleh al-Qaeda sendiri sering tidak dianggap mewakili Islam yang sesungguhnya. Selain itu, gelombang pan-Islamisme pertama didorong oleh Islam-Syiah, sedangkan gelombang 'pan-Islamisme' kedua didorong oleh Islam-Sunni radikal.

Analisis mengenai fenomena di kawasan Timur Tengah juga seringkali dilakukan dalam lingkup subkawasan. Tibi (1998), misalnya, membedakan kawasan ini dalam tiga subkawasan utama, yaitu: Arab-Timur (*Mashreq*), Arab-Barat (*Maghreb*), dan Teluk (*Khaleej*). Dalam konteks subkawasan Teluk, Lawson (2009) menilai bahwa literatur-literatur tentang subkawasan ini dapat dibedakan ke dalam tiga kelompok besar, yaitu: *policy-oriented literatures*, *great-power intervention literatures*, dan *hydrocarbon politics literatures*. Kelompok literatur pertama dekat dengan pendekatan kedua dan ketiga dalam klasifikasi yang dilakukan oleh Halliday sedangkan kelompok literatur kedua lebih identik dengan pendekatan keempat. Sementara itu, kelompok literatur ketiga cenderung dekat dengan tulisan-tulisan yang menggunakan *geopolitical approach*.

Dari beragam variasi pendekatan tersebut, dinamika di kawasan Timur Tengah, termasuk Teluk, dapat dilihat dengan menekankan pada tiga variabel dari tiga level analisis yang berbeda, yaitu jejaring lokal-transnasional, kapasitas negara, dan konstelasi sistem. Ketiganya bisa dibedakan dalam dua dimensi yang berbeda, yaitu dimensi material dan dimensi ideasional. Tulisan ini akan mempertimbangkan tiga variabel di tiga level tersebut dalam memahami dinamika Krisis Teluk untuk bisa

memberikan prediksi bangunan skenario ke depan.

Aspek material dari jejaring lokal-transnasional dapat dilihat dari aliran pendanaan ataupun logistik antaraktor. Hal ini bisa bersinggungan dengan aspek non-material dari jejaring ini. Sebagai contoh, keberadaan Ikhwanul Muslimin ataupun Hizbut Tahrir yang melintasi batas negara dengan ideologi yang seragam bisa ditandai dengan adanya aliran logistik juga. Yang harus diperhatikan, seringkali tidak ada pertautan ideologis dalam jejaring ini manakala dia bersinggungan dengan level negara. Salah satu contohnya adalah kedekatan yang terbangun antara Iran dengan Hamas dalam beberapa tahun terakhir yang tidak tercipta dari kedekatan ideologis namun lebih pada aspek logistik dan pendanaan. Kapasitas negara dapat dilihat dari dua aspek. Aspek material bisa dilihat dari indikator-indikator kekuatan yang dimiliki oleh negara yang bersangkutan, termasuk kapasitas institusional mereka. Indikator yang terakhir ini sedikit lebih sulit untuk ditentukan. Sebagai contoh, sistem demokrasi-parlementer yang diadopsi oleh Israel bisa dipandang sebagai hambatan dalam perumusan kebijakan, namun manakala sistem tersebut sudah mapan maka dia bisa menjadi kekuatan. Dalam level kedua ini ada juga aspek non-material seperti ideologi tertentu yang dibawa. Penggunaan ideologi ini seringkali menipu dalam konteks yang lebih global. Sebagai contoh, ideologi Islam, dalam bingkai teokrasi, yang dibawa oleh Iran meski mampu memengaruhi beberapa negara Islam di belahan bumi lain, namun harus dilihat secara lebih hati-hati dalam konteks kawasan. Atau, konsep aliansi syiah, atau aliansi bulan sabit, yang dilekatkan dengan kemitraan strategis antara Iran-Suriah, dan juga Hisbullah, yang tidak betul-betul dibangun dalam koridor ideologis religius mengingat rezim Asad berasal dari kelompok Alawite yang berbeda dari kelompok Syiah. Terakhir, dalam jejaring sistemik juga terdapat dua aspek yang harus dipertimbangkan, yaitu aspek material dari aliansi di kawasan dan aspek non-material dari aliansi di kawasan. Yang perlu dicatat, dalam konteks Timur Tengah, jalinan aliansi tersebut tidak selalu kaku dan harus mempertimbangkan pola permusuhan-pola pertemanan yang terbangun.

PEMBAHASAN

ANALISIS KRISIS TELUK DALAM TIGA LEVEL

Menggunakan kerangka yang sudah dijelaskan sebelumnya, bagian ini secara lebih detail menelaah penyebab Krisis Teluk dan skenario yang mungkin terjadi di masa mendatang. Bagian ini dibedakan menjadi lima subbagian. Pertama, telaah jejaring lokal-transnasional dilakukan untuk menilai kekuatan kedua kubu yang bertikai. Subbagian kedua menelisik sumber-sumber kekuatan dalam level analisis negara. Subbagian ketiga melihat dinamika regional dan pengaruhnya pada perilaku kedua aktor utama. Kemudian, pembentukan skenario (*scenario building*) konflik ini ke depannya akan diberikan di subbagian keempat. Terakhir, subbagian lima mengeksplorasi opsi-opsi penyelesaian yang bisa diambil berdasarkan skenario-skenario yang dibangun dalam subbagian sebelumnya.

Jejaring lokal-transnasional

Saudi senantiasa dianggap sebagai salah satu pelindung kelompok Islam tradisional. Meski demikian, Muslim Semi Arab memperlihatkan adanya keragaman dalam Islam-Saudi yang selama ini sedemikian lekat dengan kelompok Wahabi. Matthiesen (2015) mengidentifikasi adanya kelompok-kelompok Islam lain di Saudi yang tidak dapat dikategorikan dalam klasifikasi tradisional. Selain kelompok Wahabi, terdapat kelompok yang dekat dengan ideologi Ikhwanul Muslimin disebut Sahwa yang bertujuan mendorong kebangkitan Islam (*Islamic awakening*). Selain itu terdapat pula kelompok jihadis yang mendukung gerakan-gerakan teror, terutama al-Qaeda. Kelompok terakhir ini memiliki jaringan transnational yang dibangun dari aspek ideologis dan kemudian bersinggungan dengan aspek logistik. Artinya, jejaring kelompok ini tidak hanya dibangun atas dasar kesamaan ideologis yang mereka yakini namun juga didukung oleh aliran pendanaan. Aktivitas kelompok-kelompok dalam jejaring ini tidaklah dominan di wilayah Saudi. Mereka lebih banyak bergerak di negara-negara lain di kawasan. *Global Terrorism Database* (2017) tidak mengidentifikasi adanya serangan teror di wilayah Saudi oleh kelompok-kelompok dalam jejaring ini selama kurun 2011-2014, padahal mereka menjadi penyumbang utama serangan teror di Irak. Selain itu, ada juga kelompok

Syiah yang relatif kecil di bagian timur Saudi. Hal ini menjadi menarik karena semua kelompok yang diidentifikasi Matthiesen merupakan pengkritik utama kelompok pertama yang membangun aliansi politik dengan atau memberikan justifikasi politik bagi kerajaan.

Berbeda dengan Saudi yang dikenal sangat tradisional, Qatar dikenal sebagai salah satu pendukung modernitas. Modernitas tersebut bukan saja diwujudkan dalam pembangunan infrastruktur maupun kebijakan-kebijakan ekonomi namun juga dalam hal pemikiran. Sejak periode kepemimpinan Hamad al-Thani, modernitas, atau yang kemudian diidentikkan dengan liberalisasi, menjadi jargon utama dalam upaya pembangunan kapasitas negara. Klan keluarga al-Thani secara tradisional terpecah di mana pertarungan politik berlangsung secara terbuka yang ditandai dengan beberapa kasus pendongkelan kekuasaan (*forced abdication*), termasuk yang dilakukan oleh Sheikh Tamim al-Thani terhadap ayahnya, Hamad al-Thani, tahun 2013. Upaya Sheikh Hamad untuk membangun legitimasi kepemimpinannya dilakukan dengan mengedepankan pembangunan dan melakukan liberalisasi. Sheikh Hamad juga menggunakan dana yang didapatkan dari sektor migas untuk meningkatkan postur diplomatik (regional maupun internasional) Qatar. Kombinasi dari kedua langkah tersebut menjadikan Qatar unik jika dibandingkan dengan negara-negara Arab-Teluk lain. Postur internasional yang dibangun oleh Sheikh Hamad mengedepankan konsep mediasi di mana implikasi nyata yang kemudian diambil adalah keputusan Qatar untuk membuka diri pada berbagai kelompok yang mengalami persekusi, termasuk para pemuka Ikhwanul Muslimin. Pilihan ini juga memiliki akar dalam perilaku diplomatik Qatar mengingat sejak dekade 1960-an negara ini telah dikenal sebagai rumah bagi para pengungsi politik berbagai negara di kawasan. Pilihan ini membawa Qatar pada opsi untuk melibatkan diri dalam berbagai krisis politik di kawasan ketika Musim Semi Arab memuncak. Salah satu keunikan yang muncul di Qatar adalah kelompok-kelompok religius yang tidak dominan dalam pertarungan politik. Hal ini terkait dengan pilihan Sheikh Hamad untuk tidak terikat dengan ideologi Islam tertentu seperti yang dilakukan oleh Saudi.

Kedua negara membangun jejaring transnasional mereka di kalangan akar rumput dengan cara yang berbeda.

Jejaring Islam-Wahabi yang dibangun oleh Saudi membentang bukan saja di Timur Tengah namun juga di kawasan lain. Jejaring ini beroperasi dalam berbagai bidang, terutama pendidikan. Laporan Parlemen Eropa (2013) menyimpulkan bahwa salah satu kekuatan dari jejaring yang dibangun oleh kelompok ini adalah kemampuannya untuk melakukan penetrasi ke berbagai negara karena fleksibilitasnya dalam beradaptasi dengan situasi lokal. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa meskipun mereka sangat kaku dalam membangun interpretasi religius, mereka cenderung modern. Kekuatan jejaring oleh Saudi juga diindikasikan terkait dengan terbangunnya radikalisme di beberapa wilayah, seperti ditunjukkan oleh Gul (2010) dalam kasus Asia Selatan.

Jika Saudi membangun jejaring lokal-transnasional dengan ideologi Wahabi, Qatar mengambil ideologi yang berbeda. Qatar menjadi jembatan penghubung bagi beberapa tokoh kunci Ikhwanul Muslimin yang mengalami persekusi di negara tempat tinggal mereka, terutama dari Mesir. Roberts (2017) menulis bahwa langkah Qatar untuk menjadi tuan rumah bagi para tokoh kunci Ikhwanul Muslimin ini menjadi penyeimbang bagi dominasi Islam-Wahabi yang didorong oleh Saudi. Selain jejaring lokal-transnasional yang dibangun dari ideologi Islam tersebut, Qatar juga menggunakan *soft power* mereka untuk membentuk jejaring akar rumput. Strategi tersebut sejalan dengan ide modernitas yang diusung oleh pemerintah Qatar dalam dua dekade terakhir. Sanroma (2015) secara detil menjelaskan strategi yang diambil oleh Qatar di berbagai bidang dan bagaimana Qatar mampu menerjemahkan strategi tersebut untuk mendukung ambisi regional dan internasional mereka. Salah satu yang menarik misalnya adalah strategi Qatar untuk memaksimalkan pengaruh mereka di bidang olahraga yang berujung pada penunjukan negara ini sebagai tuan rumah Piala Dunia FIFA—*Federation Internationale de Football Association* (Brannagan & Giulianotti, 2014). Hanya saja, apakah upaya tersebut bisa diterjemahkan sebagai wujud dari penguasaan (kontrol) masih menjadi perdebatan.

Dalam variabel ini, terlihat bahwa jejaring lokal-transnasional yang dibangun oleh Saudi lebih luas secara cakupan wilayah, sedangkan jejaring Qatar lebih luas dalam area kerja. Karena dibangun dengan basis ideologis yang

kuat dan sokongan dana yang cenderung mapan, jejaring Saudi lebih memiliki keterikatan patron-klien yang jelas jika dibandingkan jejaring yang dibangun oleh Qatar. Kajian yang dilakukan Bendle (2007) memperkirakan bahwa dana sebesar lebih dari 90 juta USD telah digelontorkan oleh Saudi untuk mendanai ekspor ideologis tersebut ke seluruh dunia dari periode 1979 hingga 2005. Di sisi lain, Butt (2015) memperkirakan lebih dari 100 juta USD telah dialokasikan oleh Saudi untuk pendanaan tersebut. Di sisi lain, pengeluaran Qatar dalam membangun jejaring lokal-transnasionalnya pun tidak kalah besar. Hanya saja, model patron-klien tersebut tidak terbangun dengan tegas karena luasnya sasaran bangunan jejaringnya.

Sumber kekuatan di level negara

Baik Saudi maupun Qatar sama-sama menganut model pemerintahan monarki. Meski raja dan emir memiliki kekuasaan yang absolut, mereka tetap harus mengakomodasi kepentingan kelompok-kelompok yang ada di dalam pemerintahannya.

Di Saudi, pertarungan intra-Saud sudah lama menjadi fokus perhatian. Pertarungan antarklan yang terbaru muncul dalam pergantian putra mahkota dari Pangeran Muhammad bin Nayef ke Pangeran Muhammad bin Salman. Pertarungan ini merepresentasikan pertarungan generasi ketiga klan Saud mengingat keduanya merupakan cucu dari mendiang Raja Abdulaziz. Pola pertarungan di generasi ini pun sama seperti pola generasi sebelumnya. Pertarungan intra-Saud ini termanifestasikan dalam penentuan posisi-posisi kunci di pemerintahan. Seringkali seorang Pangeran yang diproyeksikan akan menjadi Raja menduduki posisi kunci tersebut selama bertahun-tahun, bahkan dalam hitungan beberapa dekade, dan melakukan akumulasi kekuasaan dari posisi kunci tersebut. Satu hal yang membedakan pola pertarungan di generasi ketiga dari generasi sebelumnya ada pada keterikatan pada posisi kunci tersebut. Putra mahkota yang baru, yang masih berusia sangat muda, tidak melalui proses panjang dalam memegang jabatan-jabatan kunci, tidak seperti putra mahkota-putra mahkota sebelumnya, sehingga dikhawatirkan tidak akan memiliki pengalaman dan cukup dukungan dari anggota keluarga kerajaan yang lain. Salah

satu yang disoroti sebagai ketidakmampuan putra mahkota muda dalam menangani isu-isu krusial di kawasan adalah tidak kunjung selesainya keterlibatan Saudi di dalam konflik internal di Yaman.

Pergeseran posisi putra mahkota tersebut sendiri menunjukkan adanya intensi dari Raja Salman untuk melakukan regenerasi secara radikal. Muhammad bin Salman, sama seperti Muhammad bin Nayef, memang sama-sama mewakili generasi ketiga keluarga Saud. Hanya saja, Muhammad bin Salman mewakili kelompok muda para pangeran sedangkan Muhammad bin Nayef mewakili generasi tua kelompok pangeran. Perubahan yang drastis ini, meski menimbulkan kontroversi di kalangan para pangeran, akan membawa dampak pada percepatan regenerasi kepemimpinan di kerajaan. Konsolidasi kekuasaan memang belum menunjukkan tanda-tanda kemapanan namun kekuasaan putra mahkota baru sudah mulai diterima di kalangan keluarga kerajaan (Wardoyo, 2017).

Tidak seperti Saudi, Qatar memiliki sejarah panjang kontestasi intra-klan al-Thani yang ditandai dengan proses pergantian kekuasaan secara mendadak dan bergejolak. Hanya saja, sejak era kepemimpinan Sheikh Hamad muncul kejagan dalam penggunaan konsep modernitas untuk membangun legitimasi. Sheikh Hamad dan Sheikh Tamin, penggantinya, sama-sama menggunakan konsep modernitas, atau diterjemahkan pula sebagai liberalisasi, sebagai justifikasi kekuasaan mereka. Pilihan ini sejalan dengan upaya mereka dalam membangun jejaring lokal-transnasional yang cenderung meluas ke berbagai bidang sasaran. Pada sisi yang lain, kapasitas institusional Qatar untuk menjadi kekuatan baru di kawasan ataupun global masih belum berkembang dengan baik. Akibatnya muncul gap antara ekspektasi pengeluaran dan penggunaan sumber daya dalam upaya meningkatkan postur diplomatik Qatar.

Komparasi sumber-sumber kekuatan lain, seperti kekuatan ekonomi, kekuatan militer, maupun kekuatan penguasaan teknologi persenjataan memperlihatkan adanya gap yang cukup mendasar antara keduanya. Kekuatan ekonomi, seperti ditunjukkan oleh PDB kedua negara, memperlihatkan kekuatan Saudi yang jauh di atas Qatar. Menurut catatan Bank Dunia (2017), PDB Saudi cenderung stabil di angka 1,7 triliun USD dalam tiga tahun

terakhir (2015-2017) sedangkan PDB Qatar stabil di angka 320-350 milyar USD di periode yang sama. Hanya saja, pertumbuhan PDB Qatar unggul jauh jika dibandingkan dengan Saudi dalam dua tahun terakhir, di mana pertumbuhan rata-rata PDB Qatar dalam dua tahun terakhir adalah 2,3% sedangkan Saudi hanya mencatat rata-rata pertumbuhan PDB 0,9% dalam periode yang sama. PDB per kapita Qatar juga lebih unggul jika dibandingkan dengan Saudi dengan perbandingan 2,2:1 untuk tahun 2017.

Sementara itu, ketimpangan kekuatan juga terjadi dalam kekuatan militer. Data dari *Military Balance* (2016) menunjukkan bahwa kekuatan sumber daya manusia yang dimiliki oleh militer Saudi adalah 224.500 orang untuk seluruh angkatan sedangkan Qatar hanya memiliki 11.800 tentara. Ketimpangan juga terlihat dari penguasaan persenjataan kedua negara. Sebagai contoh, tahun 2016 Saudi memiliki 730 tank utama sedangkan Qatar hanya memiliki 30 tank utama. Di matra udara, Qatar hanya memiliki 12 pesawat tempur Mirage sedangkan Saudi memiliki 273 pesawat tempur berbagai jenis. Di laut, Saudi didukung oleh 134 kapal dalam berbagai jenis sedangkan Qatar hanya memiliki 26 kapal dengan empat jenis yang berbeda. Ketimpangan juga muncul dalam modernisasi pertahanan kedua negara. Saudi memiliki hampir 26 milyar USD kontrak pengadaan senjata, untuk periode 2007 hingga 2014, yang tidak sebanding dengan kontrak Qatar yang nilainya hanya 3 milyar USD (Theohary, 2015).

Jejaring sistemik

Mengikuti logika yang dibangun dalam bagian kerangka analisis tulisan ini, telaah sistemik dalam level regional dibangun dengan mempertimbangkan tiga axis utama. Dalam relasi intra-Arab, pasca Musim Semi Arab terdapat perpecahan yang tajam antara kubu Saudi di satu sisi dengan kubu Qatar di sisi yang berbeda. Jika dikaitkan dengan gejolak yang muncul di level lokal-transnasional, perpecahan ini terkait dengan gerakan-gerakan 'pro-demokrasi' yang anti-rezim. Di beberapa negara, seperti Mesir, Saudi dan Qatar terlihat mengambil posisi yang berseberangan. Sementara itu dalam kasus berbeda, seperti dalam kasus Suriah, keduanya seakan berada dalam posisi sama dengan mendukung kelompok yang berseberangan

dengan rezim yang berkuasa. Hanya saja, keduanya memberikan dukungan pada kelompok yang berbeda dengan agenda yang berbeda pula. Lang *et al.* (2014) menjelaskan bahwa Qatar merupakan penyokong utama pendanaan dan logistik Ikhwanul Muslimin Suriah sedangkan Saudi menjadi donatur utama *Syrian Revolutionary Front* (SRF) yang merupakan kelompok utama di dalam *Free Syrian Army* (FSA).

Sumbu yang kedua, sumbu Arab-Iran, memperlihatkan dengan jelas pola permusuhan dan pertemanan yang terjadi di kawasan Timur Tengah, salah satunya perseteruan antara Saudi dengan Qatar terkait afiliasi Qatar dengan kubu Iran. Selama ini, kubu Iran di kawasan Timur Tengah dikenal hanya terkait dengan dua aktor lain, yaitu Suriah dan Hisbullah. Kubu tersebut mendapatkan tambahan anggota setelah Hamas berpindah dari semula berada di bawah sayap Saudi ke sayap Iran. Pergeseran Hamas tersebut tidak dapat dilepaskan dari keterlibatan Qatar, meski tidak terang benar apakah Hamas bergeser membawa Qatar atau mereka bergeser karena Qatar. Qatar merupakan salah satu pihak di belakang faksi eksternal Hamas dari sejak kelahirannya. Khaled Meshal, ketua biro politik Hamas saat ini, dikenal dekat dengan Qatar, selain dikenal dekat dengan Suriah. Dominasi kubu eksternal di Hamas, meski tidak penuh, mendorong pergeseran Hamas dari semula pro terhadap Saudi menjadi pro terhadap Iran. Apalagi, dalam waktu yang bersamaan, Saudi juga mengembangkan sayap dukungannya pada kelompok-kelompok baru seiring dengan spirit pragmatis yang dibawa oleh kubu internal Hamas. Saudi sudah terindikasi ada di belakang kelompok Jihad Islam Palestina yang lebih radikal jika dibandingkan dengan Hamas. Pertarungan antara Saudi dengan Qatar, dengan demikian, lekat dengan pertarungan antara Arab secara keseluruhan, minus Qatar dan Suriah, dengan Iran.

Sumbu ketiga dalam level sistem regional Timur Tengah, sumbu Arab-Israel, tidak terlalu dominan dalam pertarungan Saudi-Qatar. Hanya saja, dalam beberapa waktu terakhir, terlihat adanya konvergensi kepentingan antara Saudi dengan Israel dalam berbagai isu, termasuk isu krisis nuklir Iran dan konflik internal di Yaman.

Dalam tataran yang lebih luas, kedua negara juga membangun relasi yang baik dengan beberapa kekuatan utama dunia. Saudi dikenal sebagai salah satu sekutu utama

Amerika Serikat di kawasan Timur Tengah. Bahkan, Blanchard (2017) mencatat bahwa kedua negara mencapai kesepakatan pengadaan persenjataan senilai 136 milyar USD selama periode 2009-2015, termasuk beberapa tipe persenjataan yang paling muthakhir. Di sisi lain, Iran memiliki kedekatan dengan Rusia terutama karena keterlibatan mereka di konflik internal Suriah. Kedekatan keduanya, menurut Kozhanov (2015), lebih didorong oleh permusuhan yang mereka miliki terhadap Barat, AS dan Eropa Barat, di beberapa front, seperti Suriah maupun Ukraina, di samping adanya konvergensi kepentingan ekonomi. Sehingga, tidak seperti Saudi, kedekatan tersebut tidak mengakar secara historis.

Dengan kondisi tersebut, jejaring sistemik yang dimiliki oleh Saudi nampak lebih kuat jika dibandingkan dengan jejaring sistemik yang dimiliki oleh Qatar. Sumber kekuatan dari jejaring Qatar tetap terletak pada keberadaan Iran di kubunya. Sementara itu Saudi sendiri telah membangun jejaring sistemiknya, baik di kawasan maupun secara global, dalam rentang waktu yang relatif lama.

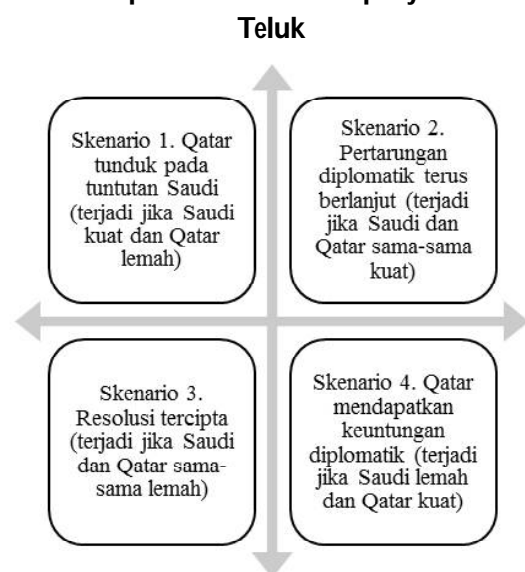
Scenario Building Krisis Teluk

Salah satu metode yang dapat digunakan untuk melakukan *scenario building* adalah dengan menggunakan tipologi. Penggunaan tipologi dilakukan untuk menemukan beberapa tipe ideal dengan menggunakan setidaknya dua atribut. Atribut-atribut tersebut dapat dibedakan dalam dua atau lebih kategori sesuai dengan kebutuhan atau seiring dengan cerminan kompleksitas yang hendak dijelaskan. Tipologi banyak digunakan di dalam literatur-literatur studi hubungan internasional. Meski perdebatan masih muncul mengenai 'kelayakan' tipologi sebagai sebuah metode (Doty & Glick, 1994), penggunaan tipologi dalam *scenario building* juga lazim. Skenario Krisis Teluk dapat dibangun menggunakan tipologi sederhana dengan mempertimbangkan kekuatan (*power*) dari kedua pihak yang berseteru, masing-masing dengan dua kategori. Kekuatan tersebut diukur dengan mempertimbangkan lima hal dari tiga variabel yang telah dijelaskan di tiga subbagian sebelumnya, yaitu jejaring lokal-transnasional, kapasitas militer, kapasitas ekonomi, penguasaan teknologi, dan jejaring sistemik.

Skenario ke depan Krisis Teluk bisa dibangun dengan

mempertimbangkan perimbangan kekuatan oleh kedua pihak, Saudi dan mitra aliansinya serta Qatar dan mitra aliansinya. Ada dua set skenario yang bisa dibangun di mana set skenario pertama hanya mempertimbangkan komparasi kekuatan antara Saudi dengan Qatar sedangkan set skenario yang kedua juga mempertimbangkan kekuatan mitra-mitra aliansinya. Kedua set tersebut memiliki empat kemungkinan penyelesaian seperti terlihat di Gambar 1. Sumbu vertikal memperlihatkan kekuatan Saudi sedangkan sumbu horizontal memperlihatkan kekuatan Qatar. Skenario 1 terjadi jika kekuatan Saudi mengungguli kekuatan Qatar dan memaksa Qatar memenuhi tuntutan Saudi. Skenario 4 terjadi dalam situasi yang berkebalikan. Skenario 2 menghasilkan konflik berkepanjangan manakala kekuatan kedua pihak sama-sama kuat. Sementara itu, skenario 3 menghasilkan resolusi ketika kekuatan kedua kubu sama-sama lemah.

Gambar 1. Empat skenario utama penyelesaian Krisis



Sumber: disusun oleh penulis.

Penghitungan kekuatan dapat dilakukan dengan mempertimbangkan lima hal. Kelima hal tersebut adalah kekuatan militer (*military power*, baik dalam bentuk kekuatan sumber daya manusia maupun persenjataan, kekuatan ekonomi (*economic power*) dengan mempertimbangkan PDB yang dimiliki oleh negara-negara tersebut, penguasaan teknologi persenjataan (non-nuklir), jejaring lokal-transnasional, dan jejaring sistemik (lihat

radar dalam Gambar 2 untuk hasil perhitungannya).

Keempat skenario tersebut dapat diaplikasikan dalam kedua set situasi yang telah disebutkan sebelumnya. Dalam set situasi pertama, tidak ada pilihan lain bagi Qatar selain tunduk terhadap tuntutan Saudi. Hal ini dikarenakan oleh adanya ketidakseimbangan kekuatan (*asymmetric of power*) di antara kedua negara tersebut (lihat subbagian kedua dalam bagian ini untuk melihat ketimpangan tersebut). Dalam set skenario ini, Qatar hanya mampu mengimbangi Saudi dalam jejaring lokal-transnasional. Meski PDB per kapita Qatar jauh lebih unggul jika dibandingkan dengan Saudi, namun total PDB kedua negara tersebut terpaut sangat jauh. Demikian pula dalam kekuatan militer maupun penguasaan teknologi persenjataan yang juga menunjukkan ketimpangan.

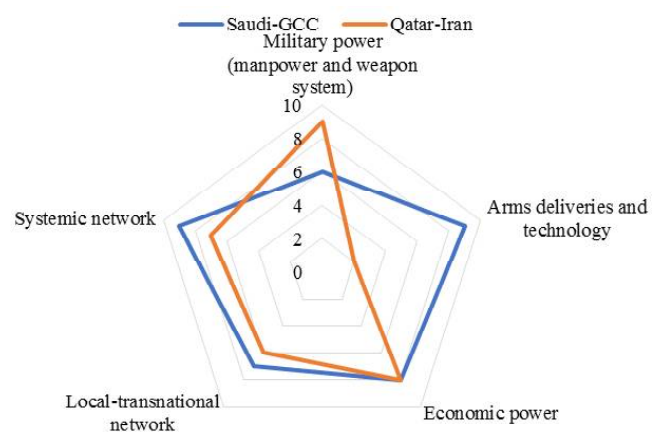
Hanya saja, set skenario ini cenderung mengabaikan keterlibatan Iran dan menghilangkan secara signifikan pengaruh jejaring sistemik dalam level sistem. Kedekatan Qatar dengan Iran sangat perlu dipertimbangkan jika Saudi bersikeras untuk mengambil langkah tegas. Dengan demikian, set skenario kedua dilakukan dengan memperhitungkan pula keterlibatan Iran di dalam Krisis Teluk. Pertarungan Saudi-Iran sendiri berlangsung di berbagai front di kawasan Timur Tengah. Di Irak, pertarungan tersebut berlangsung antara faksi-faksi Sunni melawan faksi-faksi Syiah di berbagai lokasi. Di Suriah, pertarungan mereka muncul dalam kubu rezim melawan (sebagian) oposisi. Situasi Suriah ini menjadi unik mengingat Qatar dan Iran berada dalam kubu yang berseberangan. Di Lebanon, pertarungan antara Saudi dengan Iran juga nampak dari gesekan antara kelompok Sunni dengan Hizbullah yang tidak kunjung usai. Di Yaman, pertarungan antara Saudi dengan Iran juga nampak dalam konflik antara pemerintah dengan oposisi Houthi yang mengafiliasikan diri dengan Teheran.

Komparasi kekuatan antara kedua pihak dengan memperhatikan keterlibatan Iran di kubu Qatar akan mengubah konstelasi perimbangan secara signifikan. Dilihat dari jumlah pasukan dan kepemilikan (kuantitas) persenjataan, gabungan kekuatan Iran dengan Qatar mengungguli aliansi Saudi. Sebagai catatan, data dari *Military Balance* (2016) memperlihatkan bahwa jumlah tentara yang dimiliki Iran saja lebih dari dua kali lipat jumlah

tentara Saudi. Sementara itu jumlah persenjataan darat Iran dan Saudi hampir berimbang. Iran memiliki 3.028 peralatan tempur darat dan Saudi 3.378 peralatan tempur. Hanya saja, kekuatan tank utama Iran jauh lebih unggul dibanding Saudi; Iran memiliki 1.663 tank utama sedangkan Saudi hanya 730. Di matra udara keduanya juga berimbang di kisaran 340-an pesawat berbagai tipe. Sementara kekuatan laut Iran lebih dari dua kali lipat kekuatan laut Saudi. Keunggulan Saudi diperoleh dalam modernisasi kekuatannya militernya. Theohary (2015) mencatat bahwa Saudi menggelontorkan dana hampir 16 milyar USD untuk pengadaan persenjataan selama periode 2011-2014 sedangkan Iran hanya menghabiskan 6 milyar untuk hal yang sama. Angka ini setara dengan pengeluaran UEA untuk modernisasi militer di periode yang sama.

Sementara itu, kekuatan ekonomi kedua pihak kurang lebih seimbang. Hanya saja, koalisi Qatar-Iran hanya kalah telak dari aliansi Saudi dalam *arms deliveries and technology*, yang dihitung dengan tanpa mempertimbangkan faktor nuklir. Saudi juga unggul dalam hal jejaring global, terutama kedekatannya dengan Amerika Serikat. Selain itu, jejaring regional Saudi juga lebih mapan jika dibandingkan dengan Iran.

Gambar 2. Komparasi kekuatan kedua pihak yang berseteru



Sumber: dirangkum oleh penulis.

Opsi penyelesaian Krisis Teluk

Dari hasil penghitungan kekuatan kedua pihak yang berseteru, terdapat dua skenario utama yang perlu dipertimbangkan. Dari set skenario pertama, ketimpangan

kekuatan akan mendorong Qatar untuk mengikuti kehendak dari Saudi. Dalam situasi ini, perlu dilakukan upaya mediasi agar proses *compliance* Qatar tersebut tidak menciptakan gejolak di kawasan. Dari set skenario kedua, perimbangan kekuatan antara Saudi dengan Qatar, yang ditambah Iran, membuat skenario konflik berkepanjangan menjadi lebih rasional. Untuk meredakan ketegangan di antara kedua kekuatan utama regional ini, dibutuhkan pula mediator untuk meredakan krisis agar tidak meledak menjadi konflik terbuka. Dengan demikian, opsi penyelesaian Krisis Teluk harus mempertimbangkan kehadiran atau peran dari mediator.

Dalam krisis sebelumnya, yang juga melibatkan Saudi dan Qatar, Kuwait berperan sebagai mediator. Hanya saja, dalam krisis terakhir, mediasi yang dilakukan oleh Emir Kuwait tidak membuahkan hasil. Emir Kuwait menegaskan bahwa tanpa kesediaan kedua pihak untuk berdialog maka upaya untuk menyelamatkan *Gulf Cooperation Council* (GCC) dari kehancuran akan menjadi sulit (Strait Times, 2017). Pernyataan tersebut mengandung makna yang kuat mengingat relasi di antara negara-negara Teluk sendiri sebenarnya terikat secara kuat dalam GCC. Penyelesaian Krisis Teluk, dengan demikian, harus dilakukan dengan mempertimbangkan dua faktor lain yang terkandung dalam GCC, yaitu: keterikatan antara para pemain utama dalam krisis ini dan integrasi ekonomi kawasan.

Dengan mempertimbangkan jalinan keterikatan para aktor utama Krisis Teluk, potensi benturan bersenjata akan lebih mungkin diredam. Sebagai misal, keterlibatan Saudi dalam konflik internal di Yaman mengurangi secara signifikan kekuatan militer yang dimilikinya. Hal yang sama berlaku dengan Iran yang mendisposisi sebagian kekuatannya di Suriah. Keterlibatan mereka di berbagai front konflik akan mengurangi kekuatan riil mereka dalam perseteruan di front Saudi-Qatar. Faktor kedua, integrasi ekonomi GCC, memperlihatkan bahwa meskipun ada pertarungan ekonomi antara Saudi dengan Qatar, terutama terkait dengan pergeseran profit antara minyak (Saudi) yang cenderung menurun dan gas (Qatar) yang semakin meningkat, Qatar tetap membutuhkan akses distribusi dari Saudi dan negara-negara Teluk lain. IMF (2017) menunjukkan adanya tren yang identik di antara negara-negara GCC. Sebagian besar negara di kawasan

mengalami defisit perdagangan dan mengalami penurunan profit dari migas, termasuk Qatar, dalam batas yang berbeda-beda. Negara-negara GCC harus terus melakukan reformasi sektor migas untuk mengurangi pengeluaran dan dipaksa untuk terus menaikkan harga suplai energi domestiknya. Hal ini pada dasarnya memperlihatkan bahwa Krisis Teluk tidak sepenuhnya berkorelasi dengan krisis energi global namun sebaliknya, lebih didorong oleh krisis energi global.

Terkait dengan kehadiran mediator, terdapat tiga opsi yang dapat diambil dalam penyelesaian krisis ini. Opsi pertama melibatkan pihak ketiga non-Arab yang memiliki relasi positif dengan keduanya. Opsi ini akan lebih sulit terwujud karena resistensi Saudi. Opsi kedua adalah pelibatan pihak ketiga Arab non-Teluk. Opsi ini juga sulit terwujud karena penolakan Qatar. Kedua opsi tersebut akan secara signifikan mempengaruhi kapasitas Saudi dan Qatar dalam negosiasi. Opsi ketiga yang lebih masuk akal adalah pelibatan negara ketiga yang berasal dari Arab-Teluk. Mengingat pihak bertikai juga melibatkan UEA dan Bahrain, hanya ada dua opsi pihak ketiga yang bisa diambil jika pilihan bilateral tanpa menggunakan mekanisme GCC yang diambil, yaitu keterlibatan Kuwait atau Oman. Di antara keduanya, Kuwait lebih memiliki postur diplomatik yang mendukung, meski telah gagal dalam mediasi awal. Mediasi Kuwait akan bisa dilanjutkan jika ada tekanan pada kedua pihak yang bertikai. Saudi harus merasionalisasi permintaan yang diajukan dan keterikatan Qatar dengan Iran harus dikurangi. Pilihan terakhir adalah menggunakan mekanisme internal GCC meski ini berarti Qatar akan berhadapan dengan semua negara yang berseberangan tanpa dukungan pihak manapun.

KESIMPULAN

Tulisan ini menunjukkan problem utama Krisis Teluk adalah pada konteks sistemik, terutama regional yang melingkupinya. Singgungan antara Krisis Teluk dengan pertarungan politik regional, termasuk di dalamnya aliansi dengan jejaring lokal-transnasional, membuat krisis ini menjadi lebih sulit ditangani. Yang menarik, volatilitas kawasan justru membuat krisis ini tidak melebar menjadi konflik terbuka mengingat negara-negara utama yang terlibat, Saudi dan Iran, harus memecah konsentrasi dan

kekuatannya di berbagai front yang telah terlebih dahulu pecah di kawasan. Akar dari kompleksitas Krisis Teluk juga terlihat dalam telaah secara kronologis di mana krisis ini tidak sebatas terpusat pada sengketa perbatasan belaka seperti yang terjadi di masa lalu.

Dari dua set skenario yang dibangun, kedua set skenario mengarahkan pada kebutuhan untuk melibatkan media-tor untuk meredam krisis agar tidak berubah menjadi konflik terbuka. Mengingat keterlibatan aktor non-Arab, Teluk menjadi pilihan yang tidak optimal dalam penyelesaian Krisis Teluk, peran diplomatik negara lain perlu untuk dicoba. Krisis Teluk ini sendiri juga tidak mengubah secara signifikan peta politik kawasan karena lebih merefleksikan peta kekuatan negara-negara utama di kawasan ini sendiri.

REFERENSI

- Abaal-Zamat, K. H. & al-Shraah, I. F. (2015). Khawr al-Udayd: Historical Significance and Conflict: Documentary Study. *Journal of Political Sciences & Public Affairs*, Special Issue 1.
- Al Jazeera. (12 Juli 2017). *Arab States Issue 13 Demands to End Qatar-Gulf Crisis* (online). <http://www.aljazeera.com/news/2017/06/arab-states-issue-list-demands-qatar-crisis-170623022133024.html>.
- _____. (9 Juni 2017). Timeline of Qatar-GCC Disputes from 1991 to 2017 (online). <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/06/timeline-qatar-gcc-disputes-170605110356982.html>.
- Bendle, M. F. (2007). Secret Saudi Funding of Radical Islamic Groups in Australia. *National Observer*, No. 72.
- Blachard, C. M. (2017). *Saudi Arabia: Background and US Relations*. Washington, D.C.: CRS.
- Bonine, M.E., A. Amanat & M.E. Gasper (eds.). (2012). *Is there a Middle East? The Evolution of A Geopolitical Concept*. Stanford: Stanford University Press.
- Brannagan, P. M. & Giulianotti, R. (2015). Soft Power and Soft Disempowerment: Qatar, Global Sport, and Football's 2022 World Cup Finals. *Leisure Studies*, Vol. 34, No. 6.
- Butt, Y. (22 Maret 2015). *How Saudi Wahhabism is the Fountain-head of Islamist Terrorism*. The Huffington Post. Tersedia online di https://www.huffingtonpost.com/dr-yousaf-butt-/saudi-wahhabism-islam-terrorism_b_6501916.html.
- Council on Foreign Relations. *Global Conflict Tracker*. <https://www.cfr.org/interactives/global-conflict-tracker#!/global-conflict-tracker>.
- Doty, D. H. & Glick, W. H. (1994). Typologies as a Unique Form of Theory Building: toward Improved Understanding and Modelling. *The Academy of Management Review*, Vol. 19, No. 2.
- Ehteshami, A. (2007). *Globalization and Geopolitics in the Middle East*. London dan New York: Routledge.
- European Parliament. (2013). *The Involvement of Salafism/Wahabism in the Support and Supply of Arms to Rebel Groups around the World* (online). [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457137/EXPO-AFET_ET\(2013\)457137_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/457137/EXPO-AFET_ET(2013)457137_EN.pdf).
- Global Terrorism Database. <http://www.start.umd.edu/gtd/>.
- Gul, I. (2010). Transnational Islamic Network. *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, No. 880.
- Haas, R. (2006). The New Middle East. *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 6.
- Halliday, F. (2005). *The Middle East in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hammond, A. (2014). *Qatar's Leadership Transition*. European Council on Foreign Relations Policy Brief.
- Hinnebusch, R. (2003). *The International Politics of the Middle East*. Manchester dan New York: Manchester University Press.
- IISS. *Military Balance*. <https://www.iiss.org/en/publications/military%20balance>.
- International Court of Justice. (2001). *Report of Judgements, Advisory Opinions and Orders: Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Disputes between Qatar and Bahrain* (online). <http://www.icj-cij.org/files/case-related/87/087-20010316-JUD-01-00-EN.pdf>.
- International Monetary Fund. <http://www.imf.org/en/Data>.
- Kamrava, M. (2009). Royal Factionalism and Political Liberalization in Qatar. *Middle East Journal*, Vol. 63, No. 3.
- Khatib, L. (2013). Qatar Foreign Policy. *International Affairs*, Vol. 89, No. 2.
- Kozhanov, N. (2015). *Understanding the Revitalization of Russian-Iranian Relations*. Moscow: Carnegie Moscow Center.
- Lang et al. (2014). *Supporting the Syrian Opposition: Lessons from the Field in the Fight against ISIS and Assad*. Washington, D.C.: Center for American Progress.
- Lawson, F. H. (2009). From Here We Begin: A Survey of Scholarship on the International Relations of the Gulf. *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 36, No. 3.
- Mattieshen, T. (2015). *The Domestic Sources of Saudi Foreign Policy*. Brookings Institute.
- Morris, B. (2001). *Righteous Victims: a History of the Zionist-Arab Conflict, 1881-2001*. New York: Vintage Books.
- _____. (2008). *1948: a history of the first Arab-Israeli war*. New Haven: Yale University Press.
- Owen, R. (1992). *State, Power and Politics in the Making of Modern Middle East*. London dan New York: Routledge.
- Pappe, I. (2004). *A History of Modern Palestine: One Land, Two Peoples*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peterson, J. E. (2011). Sovereignty and Boundaries in the Gulf States: Settling the Peripheries. Dalam Kamran Kamrava (ed.), *The International Politics of the Persian Gulf*. Syracuse: Syracuse University Press.
- Roberts, D. B. (2017). *Qatar, the Ikhwan, and the Transnational Relations in the Gulf*. Project on the Middle East Political Science.
- Salamey, I. (2009). Middle Eastern Exceptionalism: Globalization and the Balance of Power. *Democracy & Security*, Vol. 5, Issue 3.

- Sanroma, M. (2015). *Qatar during the Reign of Hamas al-Thani (1995-2013): from Soft Power to Hard Power*. Barcelona: Institut Catala Internacional per la Pau.
- Sharp, J. (2017). *Yemen Civil War and Regional Intervention*. Washington, D.C.: CRS.
- Shlaim, A. (1998). *Collusion Across the Jordan: King Abdullah, the Zionist Movement, and the Partition of Palestine*. Oxford: Oxford University Press.
- Strait Times. (24 Oktober 2017). *Kuwait Emir Warns against Gulf Crisis Escalating* (online). <http://www.straitstimes.com/world/middle-east/kuwait-emir-warns-against-gulf-crisis-escalating>.
- Teitelbaum, J. (2001). *The Rise and Fall of the Hashemite Kingdom of Arabia*. London: Hurst & Company.
- Theohary, C. A. (2015). *Coventional Arms Transfers to Developing Nations, 2007-2014*. Washington D.C.: CRS.
- Tibi, B. (1998). *Conflict and War in the Middle East: from Interstate War to New Security*. London: Palgrave Macmillan.
- Ulrichsen, C. (2014). *Qatar and the Arab Spring*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment.
- Walt, S. M. (1990). *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wardoyo, B. (2017). Dinamika Politik Timur Tengah dan Pengaruhnya terhadap Indonesia. *Jurnal Kajian Lemhanas*, Edisi 29.
- _____. (11 November 2017). *Era Baru Arab Saudi*. Kompas (online). <https://kompas.id/baca/opini/2017/11/11/era-baru-arab-saudi/>.
- Wiegand, K. E. (2012). Bahrain, Qatar, and the Hawar Islands: Resolution of a Gulf Territorial Dispute. *The Middle East Journal*, Vol. 66, No. 1.
- World Bank. <https://data.worldbank.org/>.

Kebijakan Isolasionisme Presiden Trump dan Masa Depan Pangkalan Militer AS di Jepang

Anisa L. Umoro

International and Advance Japanese Studies, Graduate School of Humanities and Social Sciences
University of Tsukuba
1-1-1 Tennodai Tsukuba Ibaraki 305-8571, Jepang
umoro.anisa@gmail.com
Diserahkan: 15 Maret 2018; diterima: 16 Juli 2018

Abstract

The election of Donald Trump with his America First slogan has sent a signal that the new President is less interested in maintaining the position held by the United States as the leader on the international stage. This phenomenon raises questions about the United States' commitment to its military presence outside its territory. By presenting the case of US military bases in Japan, this paper attempts to project the fate of these bases under the Trump presidency. At first glance, the President's inward-looking policy may seemingly trigger the future withdrawal of US troops from Japan. However, this article shall present an argument to the contrary: US military bases in Japan will survive the Trump presidency. To prove this argument; first, this article analyzes the reasoning behind the decision of a sending country to withdraw its military forces. Secondly, this article discusses what factors may underlie the decision of a host country to end military cooperation with the sending country. Finally, this paper analyzes the existence of mutual strategic factors. Although seven of these eight factors are supporting the continued presence of US military bases, one factor, namely President Trump's isolationist policy, shows that it may lead to the contrary. Nevertheless, this isolationist policy factor alone is not enough to end the existence of US military bases in Japan.

Keywords: Trump, military base, Japan, America First, survival.

Abstrak

Kemenangan Donald Trump dengan slogan *America First* mengisyaratkan Presiden baru tersebut kurang tertarik mempertahankan posisi AS sebagai pemimpin di panggung internasional. Fenomena ini menimbulkan pertanyaan mengenai komitmen AS terhadap keberadaan militer di luar wilayahnya. Dengan menggunakan kasus pangkalan militer AS di Jepang, tulisan ini mencoba memproyeksikan nasib pangkalan tersebut di bawah kepresidenan Trump. Sekilas, kebijakan *inward looking* sang Presiden bisa memicu penarikan pasukan AS dari Jepang. Namun artikel ini berargumen sebaliknya. Pangkalan militer tersebut akan bertahan di era Trump. Untuk membuktikan hal tersebut, pertamanya, artikel ini menganalisis apa yang membuat negara pengirim menarik pasukan militernya. Kedua, artikel ini mendiskusikan faktor apa yang bisa melatar-belakangi negara penerima untuk mengakhiri kerjasama militer dengan negara pengirim. Terakhir, tulisan ini menganalisis mengenai keberadaan faktor strategis bersama. Walaupun tujuh dari delapan faktor tersebut mendukung arah bertahannya pangkalan militer AS, satu faktor yaitu kebijakan isolasionis Presiden Trump, menunjukkan ke arah sebaliknya. Meskipun demikian, faktor kebijakan isolasionis saja tidak cukup untuk mengakhiri keberadaan pangkalan militer AS di Jepang.

Kata kunci: Trump, pangkalan militer, Jepang, *America First*, bertahan.

PENDAHULUAN

Kemenangan Donald Trump pada pemilihan presiden Amerika Serikat (AS) 2016 mengejutkan banyak pihak. Trump, seorang jutawan dari New York dan mantan bintang layar kaca, mengalahkan Hillary Clinton dengan margin *electoral colleges* yang cukup signifikan. Sejak

mengumumkan niatnya mencalonkan diri sebagai kandidat presiden AS, pemilik bisnis *real estate* tersebut merupakan tokoh penuh kontroversi. Trump menarik perhatian dunia dengan proposal kebijakannya yang dinilai sarat dengan kebencian dan rasisme, termasuk di antaranya

melarang umat muslim masuk ke AS dan membangun tembok perbatasan dengan Meksiko. Lebih lanjut, mantan pemandu acara *The Apprentice* ini mencitrakan AS sebagai negara yang ekonominya dicurangi serta dipaksa menerima imigran kriminal dari negara lain. Menurut Trump, hal ini dikarenakan para politisi di Washington lebih menaruh kepentingan global di atas kepentingan Amerika (Curran, 2018).

Sikap antagonistik Trump terhadap negara lain tidak hanya berhenti di bidang ekonomi dan imigrasi. Trump percaya bahwa sekutu-sekutu AS memanfaatkan negara adidaya tersebut untuk menyediakan perlindungan murah. Kritik ini utamanya diarahkan kepada Pakta Pertahanan Atlantik Utara atau NATO (*the North Atlantic Treaty Organization*), organisasi yang dianggapnya sudah ketinggalan jaman. Dalam kritiknya terhadap organisasi yang mengutamakan pertahanan bersama (*collective defense*) tersebut, Trump mengecam para anggotanya yang menggantungkan diri pada AS untuk pertahanan tanpa kontribusi setimpal (CNN, 2016a). Kondisi ini menurut Trump, sangat merugikan AS.

Tidak hanya di Atlantik, sekutu AS di Pasifik seperti Jepang dan Korea Selatan juga tidak luput dari teguran. Jepang utamanya, mendapat kritikan dari calon presiden dari Partai Republik tersebut. Trump menganggap kerja sama militer AS dan Jepang berat sebelah. Menurutnya, Jepang tidak membayar pertahanan militer yang diberikan dan justru membebarkannya ke AS. Lebih lanjut, Trump menyarankan bahwa sudah tiba waktunya bagi Jepang untuk mandiri dalam hal militer dan tidak keberatan apabila Jepang memutuskan membangun sistem senjata nuklir (CNN, 2016b). Tak ayal, pernyataan ini mengagetkan banyak pihak. Kepemilikan senjata nuklir oleh Jepang akan memancing negara-negara tetangga untuk membangun kapasitas nuklirnya yang kemudian berimbas pada perluasan senjata nuklir di kawasan Asia Timur.

Kecaman terhadap sekutu-sekutu terdekat AS tersebut bersinergi dengan slogan yang diusung Trump yang bertajuk *America First*. Esensi dari slogan tersebut adalah penekanan terhadap nasionalisme dan patriotisme Amerika, serta janji mengutamakan AS di atas kepentingan negara lain, sekalipun negara tersebut adalah sekutu AS. Trump menganggap bahwa selama ini AS terlalu sibuk

membantu negara lain dan kurang peduli pada nasib warga Amerika sendiri. Janji mengutamakan kepentingan Amerika dan sikap tegas terhadap siapapun yang mencoba mengambil keuntungan dari AS, tampaknya berhasil merebut hati para pemilih dan mengantar Trump sebagai president ke-45 menggantikan Barack Obama.

Kemenangan Trump dianggap sebagai babak baru kebijakan luar negeri AS. Di bawah pemerintahan Trump, AS bermaksud mengurangi keterlibatannya di dunia internasional (Yuliantoro, Prabandari & Agussalim, 2017). Menarik untuk dikaji, bagaimana sekutu-sekutu AS menanggapi kebijakan Amerika di bawah Presiden Trump. Dengan meningkatnya isu-isu *inward looking* di bawah kepemimpinannya, beberapa pihak mengkhawatirkan nasib kerja sama militer Jepang dan AS. Sekilas, kurangnya perhatian dari pemerintahan Trump terhadap isu global dianggap sebagai sinyal berakhirnya era kepemimpinan AS di panggung internasional. Namun demikian, tulisan ini bermaksud mengulas lebih lanjut bagaimana arah kerja sama militer AS dengan salah satu sekutu terdekatnya di Pasifik yaitu Jepang.

Pendekatan transaksionis ala Trump dikhawatirkan mencederai hubungan AS dan Jepang. Dalam salah satu wawancara, Trump ingin Jepang membayar sepenuhnya perlindungan militer yang disediakan AS. Trump juga menyarankan Jepang untuk memperkuat diri dengan senjata nuklir, terutama ketika dihadapkan dengan ancaman dari Korea Utara (CNN, 2016b). Wacana tersebut ditengarai bisa menggiring Negara Sakura tersebut ke arah normalisasi dan meninggalkan ideologi pasifis yang dianut sejak berakhirnya Perang Dunia Kedua. Ketidakpuasan Trump terhadap bagaimana aliansi militer kedua negara dibangun, memunculkan beberapa pertanyaan yang akan di bahas dalam artikel ini. Pertama, faktor-faktor apa yang berpengaruh pada keputusan ditutup atau diteruskannya sebuah pangkalan militer? Kedua, bagaimana nasib pangkalan militer AS di Jepang kedepannya di bawah Presiden Trump? Dengan menjawab kedua pertanyaan tersebut, artikel ini bermaksud memproyeksikan arah keberlangsungan kerja sama militer AS dan Jepang di era Trump.

KERANGKA PEMIKIRAN

Memahami aliansi AS-Jepang, artikel ini menarik kerangka pemikiran dari *alliance theory* sebagai pijakan pertama. Aliansi didefinisikan sebagai kerja sama keamanan antara dua negara atau lebih yang diatur di bawah perjanjian kerja sama formal maupun informal (Meeks, 2010). Menurut Meeks, pemahaman aliansi yang berangkat dari realisme mempertimbangkan kekuatan (*power*) dan ancaman (*threat*) sebagai dasar dibentuknya aliansi militer antarnegara, termasuk bagaimana sebuah negara merespon adanya ancaman bersama (*mutual threat*). Lebih lanjut, Meeks mengutarakan bahwa dalam kerangka realisme, setidaknya ada tiga hipotesis mengenai mengapa negara membentuk aliansi. Pertama, untuk menyeimbangkan kekuatan atau *balance of power*. Kedua adalah kerangka *balance of threat* yang dikemukakan oleh Walt (1985). Terakhir adalah kerangka *balance of interest* dari Schweller. Ancaman meluasnya pengaruh komunisme Uni Soviet merupakan salah satu motif AS membangun aliansi dengan Jepang. Sedangkan bagi Jepang, negara adidaya tersebut merupakan partner kerja sama militer yang ideal, terutama dalam menghadapi rezim Kim dari Korea Utara (Ota, 2006). Penempatan pasukan dan dibangunnya pangkalan militer AS di Jepang bisa dikatakan sebagai salah satu produk dari terbentuknya aliansi pertahanan. Walaupun Uni Soviet telah bubar, ancaman dari Korea Utara masih dirasakan hingga saat ini. Sebagaimana disampaikan oleh Stephen Walt, aliansi militer merupakan sebuah respon terhadap ancaman (1985). Aliansi juga menekankan elemen *burden sharing* di mana negara yang tergabung dalam aliansi tersebut bertindak saling membantu ketika sekutunya diserang oleh pihak lain (Synder, 1990).

Teori aliansi tersebut di atas lebih menjurus ke kerja sama militer secara umum dan tidak spesifik mengenai basis militer. Oleh karena itu, untuk melihat bagaimana arah keberlangsungan basis militer AS di Jepang, penulis menggunakan kerangka dari Ohtomo (2012) mengenai faktor-faktor yang memengaruhi penutupan sebuah pangkalan militer. Dalam artikelnya, Ohtomo menitikberatkan pemahaman terhadap pembukaan dan penutupan pangkalan militer secara umum dan tidak hanya fokus pada pangkalan militer AS di Jepang. Tabel 1 memberikan ilustrasi bagaimana sebuah pangkalan militer

bermula, berakhir ataupun bertahan.

Pertama-tama Ohtomo menguraikan bagaimana basis militer bermula dan faktor apa saja yang mendasari negara pengirim dalam membangun pangkalan militer di negara lain. Pertimbangan-pertimbangan tersebut antara lain kepentingan strategis dan kebijakan ekspansionis AS. AS tercatat memiliki tak kurang dari 800 basis militer di seluruh dunia (Vox, 2015). AS paska Perang Dunia Kedua berkembang menjadi kekuatan *super power* dengan hanya Uni Soviet yang bisa menandingi. Banyaknya pangkalan militer AS yang tersebar di seluruh penjuru dunia memainkan peranan penting dalam menjaga posisi AS sebagai kekuatan yang disegani.

Tabel 1. Faktor-faktor domestik dan internasional yang memengaruhi keberadaan basis militer.

How Bases Begin	End	Endure
International Factors		
(US) Strategic Interest	(US) Change in the Strategic Interest	(US) Hedge against Future Uncertainties and Potential threat
(US&Host) Common strategic interest [Process of base establishment]	Declining power of sending nations (US&Host)	Sphere of influence/backyard
Outright conquest Defeat and Occupy Hand Down Remove original inhabitants Payment	Disappearance of common strategic interest	
Domestic Factors		
(US) Expansionist Policy	(US) Isolationist policy (Host) Anti-US (or sending nation) regime shift/revolution Nationalism	(Host) Low cost of Presence
(Host) Pro-US (or sending nation) Regime shift		
Other Factors		
(US) Technological Advancement	(US) further technological advancement	

Sumber: Ohtomo (2012:19)

Negara penerima juga memiliki pertimbangan sendiri ketika memutuskan memfasilitasi keberadaan militer AS di wilayahnya, sebagai contoh adanya kepentingan strategis

yang sejajar dengan AS. Jepang misalnya, bergantung pada payung militer AS untuk menghalau ancaman dari negara lain. Tak bisa dipungkiri, sejak Jepang membuang hak berperangnya, kerja sama dengan AS menjadi kunci dari strategi pertahanan Jepang.

Pada bagian kedua, Ohtomo menjelaskan mengapa beberapa pangkalan militer bertahan dan mengapa sebagian lagi tidak. Beberapa faktor yang melatarbelakangi penutupan pangkalan militer antara lain, berubahnya kepentingan strategis AS di wilayah tersebut, menurunnya kekuatan AS, kebijakan isolasionis, dan hilangnya kepentingan strategis bersama. Adapun faktor dari negara penerima meliputi munculnya rezim anti AS dan bangkitnya nasionalisme. Di lain pihak, keberadaan pangkalan militer akan terus berlangsung apabila AS menghadapi kemungkinan ancaman di masa yang akan datang. Selain itu, faktor biaya juga menjadi pertimbangan tersendiri bagi negara penerima. Jika negara penerima beranggapan bahwa pangkalan tersebut tidak memakan biaya yang terlalu besar, maka besar kemungkinan keberadaannya akan terus diperpanjang.

Dengan menganalisis faktor-faktor yang mendukung atau menghambat keberlangsungan basis militer AS di Jepang, penulis bermaksud memproyeksikan nasib keberadaan pangkalan militer tersebut di era Trump. Analisis dalam artikel ini difokuskan pada faktor yang berpotensi mendorong penutupan pangkalan militer AS di Jepang dan bagaimana faktor-faktor tersebut memainkan peranannya di bawah kepemimpinan Presiden Trump. Analisis dibagi menjadi tiga bagian. Bagian pertama, analisis ditujukan pada AS selaku negara pengirim. Dalam hal ini, penulis memberikan perhatian khusus pada kebijakan Trump yang berkaitan dengan isu kerja sama militer dengan Jepang. Pada bagian kedua, analisis bergeser ke Jepang, selaku negara penerima. Dalam tahap ini, tulisan ini menitikberatkan bagaimana arah kebijakan AS di bawah Trump direspon oleh pengambil kebijakan di Tokyo. Terakhir, artikel ini memaparkan kepentingan bersama AS dan Jepang sebagai landasan dilanjutkannya hubungan kerja sama kedua negara.

ANALISIS

Jepang pasca Perang Dunia Kedua tidak bisa dilepaskan

dari pengaruh AS. Sebagai konsekuensi pihak yang kalah perang, Jepang menerima pengaturan dari Amerika yang menginginkan Jepang membentuk konstitusi baru. *The Supreme Commander of the Allied Power* yang diketuai oleh Jendral Douglas MacArthur memulai restrukturisasi Jepang menuju proses demokratisasi dan demilitarisasi. Tujuan utama kedua hal tersebut adalah mencegah munculnya bibit agresi di masa mendatang. Hasilnya, Jepang berubah total dari negara agresor menjadi negara pasifis. Komitmen ini tercantum dalam Pembukaan Konstitusi Jepang, Artikel 9 dan Artikel 66. Ketiga elemen dari konstitusi baru ini menekankan komitmen terhadap perdamaian dan memberangus peran militer di dunia perpolitikan Jepang. Artikel 9 mungkin merupakan artikel yang paling sering dirujuk ketika membahas penolakan Jepang terhadap kepemilikan angkatan militer dan hak berperang. Pangaturan dalam Artikel 66 tidak kalah penting dalam menegaskan sikap pasifis Jepang. Artikel tersebut melarang anggota militer untuk menjabat sebagai anggota kabinet dan Perdana Menteri (Hook *et al.*, 2001). Di lain pihak, untuk melindungi Jepang dari kemungkinan serangan luar, AS menyediakan payung militer. Atas dasar tersebut, pemerintah AS membangun pangkalan militer di beberapa wilayah Jepang, sebut saja di Yokosuka dan Okinawa.

Awalnya, Jepang merupakan sekutu penting untuk membendung menyebarnya pengaruh komunis di Asia. Pasca runtuhnya Uni Soviet, alih-alih menurun, posisi Jepang justru semakin krusial dalam peta strategis AS. Sebagai contoh, Jepang memainkan peranan penting dalam menyokong AS melawan terorisme pasca serangan 11 September. Oleh karena itu, Tanaka (2016) memandang retorik Trump yang menganggap Jepang hanya menumpang perlindungan dari AS tanpa timbal balik, merupakan pandangan yang salah. Tanaka berpendapat bahwa keberadaan pangkalan AS di Jepang menyokong strategi kepentingan AS di panggung internasional. Lebih lanjut, Tanaka mencontohkan bagaimana pangkalan AS di Jepang menjadi kunci dalam menyediakan suplai logistik dalam menjalankan kebijakan *war against terrorism*.

Pada bagian analisis di bawah, artikel ini memaparkan faktor-faktor yang memicu penutupan atau bertahannya sebuah pangkalan militer dan bagaimana pemerintahan Trump memandang hal tersebut. Tulisan ini mengulas

delapan komponen yang dibagi menjadi tiga subbagian, yaitu faktor negara pengirim, faktor negara penerima dan faktor bersama.

FAKTOR NEGARA PENGIRIM: AMERIKA

Perubahan Kepentingan Strategis Amerika (*Change in the US Strategic Interest*)

Faktor pertama yang memengaruhi penutupan basis militer adalah perubahan kepentingan strategis dari AS selaku negara pengirim. Namun demikian, artikel ini berargumen bahwa kepentingan strategis AS di Asia Timur tidak mengalami perubahan yang berarti selama tahun pertama kepresidenan Trump. Penulis menekankan dua alasan utama yang mendasari argumen ini. Pertama, ketidakmampuan Trump mengubah arah strategi AS. Kedua, memanasnya situasi di Asia Timur sepanjang 2017. Artikel ini berpendapat bahwa kedua hal tersebut justru mengukuhkan relevansi keberadaan pangkalan militer AS di Jepang.

Dombrowski dan Reich (2017) mempertanyakan apakah Trump memilih *grand strategy*. Terpilihnya Trump dengan semboyan *America First* membuatnya berbeda dengan presiden-presiden AS sebelumnya. Alih-alih berambisi memperkuat pengaruh AS di internasional, Trump justru kurang tertarik dengan hal tersebut. Kedua penulis tersebut juga berargumen bahwa kebijakan isolasionis ala Trump kurang sukses di tahun pertama kepemimpinannya. Alasan utama dari kegagalan ini adalah kuatnya mesin strategi yang telah dibangun AS selama bertahun-tahun. Selain itu, kondisi operasional di lapangan juga menghalangi Trump untuk mengaplikasikan kebijakan isolasionismenya secara menyeluruh. Motor kebijakan AS di bawah Trump, justru mengikuti arah yang diambil oleh para pendahulunya (Dombrowski & Reich, 2017). Untuk membuktikan argumennya, Dombrowski dan Reich mencontohkan beberapa kasus, salah satunya kebijakan AS dalam menghadapi Korea Utara. Mereka juga mencatat bahwa dalam menghadapi Korea Utara, Trump memilih langkah bekerja sama dengan Korea Selatan dan Jepang serta memberlakukan sanksi ekonomi ke Korea Utara. AS juga turut bekerja sama dengan Cina untuk menekan rezim Kim. Langkah ini dinilai tidak jauh berbeda dengan kebijakan presiden-presiden AS terdahulu,

termasuk Bill Clinton dan Barack Obama dari Partai Demokrat (Dombrowski & Reich, 2017).

Penilaian Dombrowski dan Reich mengenai ketiadaan *grand strategy* baru dalam pemerintahan Trump sejalan dengan argumen dari Sa (2017) dan Cassidy (2017) yang berpendapat bahwa doktrin Trump hanyalah sebuah doktrin semu. Kedua penulis tersebut percaya bahwa doktrin Trump, bukanlah sebuah cetak biru atau tuntunan kebijakan luar negeri, namun hanya sikap politik yang tidak matang dan penuh inkonsistensi.

Memanasnya ancaman nuklir dari Korea Utara juga merupakan alasan mengapa tahun pertama pemerintahan Trump bukanlah saat yang tepat untuk mengubah kepentingan strategi AS secara dratis. Penutupan pangkalan militer AS di Jepang membahayakan posisi negara matahari terbit tersebut. Posisi Jepang yang bisa dijangkau dengan peluru kendali jarak menengah serta sejarah kelam kedua negara, menjadikan Jepang sebagai sasaran serangan nuklir Korea Utara. Selain itu kedekatan Jepang dengan AS juga dianggap Pyongyang sebagai ancaman terhadap rezimnya.

Di awal masa kepresidenannya, Trump sempat menyampaikan ujaran bernada positif mengenai Kim Jong Un (NBCnews, 2017a). Namun demikian, pandangan positif Trump terhadap pemimpin Korea Utara tersebut berubah seiring berjalannya waktu. Selama tahun 2017, Korea Utara telah beberapa kali menembakkan misilnya ke teritori Jepang. Beberapa ahli bahkan berpendapat bahwa versi terbaru peluru kendali Korea Utara mampu mencapai Washington dan seluruh teritori AS (The Washington Post, 2017a). Perkembangan mengkhawatirkan ini tentu menjadi perhatian banyak pihak. Menlu AS, Rex Tillerson misalnya, berkomitmen mengajak Korea Utara ke meja perundingan. Rencana Menlu Tillerson ini sayangnya tidak mendapat persetujuan dari Presiden Trump. Sang Presiden berpendapat bahwa jalur diplomasi bukanlah jalur yang tepat untuk menyelesaikan masalah nuklir Korea Utara. Hal ini membingungkan banyak pihak. Menlu seharusnya merupakan perpanjangan tangan dari Presiden. Kritik dari Presiden Trump terhadap pejabatnya sendiri dianggap mengampustasi kepercayaan negara lain terhadap Menlu Tillerson. Bagaimana mungkin negara lain berdiplomasi dengan sang Menlu, jika sudah mengetahui dia tidak mendapatkan dukungan dari Presiden. Kondisi

ini diperkeruh dengan sikap Presiden Trump yang melontarkan cuitan-cuitan bernada provokatif melalui akun twitter nya. Lebih jauh, Presiden yang terkenal dengan slogan *Make America Great Again* tersebut mengancam akan membombardir Korea Utara dalam pidatonya di Perserikatan Bangsa-Bangsa. Meskipun demikian, terlepas dari sikap meledak-ledak Presiden Trump, pemerintahannya tidak menawarkan langkah konkret yang berbeda dengan para pendahulunya dalam menghadapi Korea Utara.

Selain ancaman dari Korea Utara, keberadaan Cina juga menjadi pertimbangan tersendiri bagi pemerintah AS. Apabila AS memutuskan hengkang dari Asia Timur, tak diragukan Cina akan memperkuat posisinya di kawasan tersebut. Kondisi ini dikhawatirkan memperuncing persaingan-persaingan antarnegara di Asia Timur. Namun demikian, di luar retorik keras yang ditunjukkan Presiden Trump, secara keseluruhan tidak ada perubahan besar dalam strategi AS di kawasan tersebut.

Menurunnya kekuatan AS (*Declining power*)

Faktor kedua yang bisa mengakhiri keberadaan sebuah pangkalan militer adalah menurunnya kekuatan negara pengirim. Setelah runtuhnya Uni Soviet, Amerika praktis menjadi satu-satunya negara adidaya. Meskipun dalam beberapa tahun terakhir Cina berupaya menyusul AS. Tidak bisa dipungkiri, Amerika masih merupakan kekuatan terbesar baik dari segi militer maupun finansial. Hingga tahun 2017, AS masih merupakan pemegang GDP terbesar dunia. Selain berkuasa secara finansial, kekuatan militer AS juga belum tertandingi.

Di bidang militer, alih-alih mengurangi, Trump justru ingin melipat gandakan kekuatan militer. Prioritas ini ditunjukkan Presiden Trump dengan memotong anggaran non-militer dan mengalokasikan dana tambahan ke bidang pertahanan. Pengajuan proposal anggaran militer oleh Presiden Trump pada tahun 2017 mencapai 639 miliar dollar, lebih besar dari anggaran sebelumnya di bawah Obama yang hanya sekitar 587 miliar dollar (the Guardian, 2017). Pada akhirnya, senat justru meloloskan 700 miliar dollar, lebih besar dari yang diajukan presiden (The New York Times, 2017). Walaupun Trump seringkali menyuarakan pendapat yang berbeda dengan partai

politiknya, dalam hal pertahanan, Trump tampaknya ingin meneruskan tradisi *hawkish* Partai Republik. Selain itu, dalam salah satu pertemuan di Gedung Putih, Trump dikabarkan berminat untuk menambah kekuatan nuklir hingga sepuluh kali lipat dari kondisi yang ada saat ini (NBCnews, 2017b). Oleh karena itu, tulisan ini memandang bahwa keinginan Trump untuk mengurangi keterlibatannya di dunia internasional sebagai indikasi menurunnya kekuatan AS. Bagaimanapun, dengan potret saat ini AS masih merupakan kekuatan militer (dan juga ekonomi) yang patut disegani.

Pengaruh non-militer AS juga dirasakan dunia dalam bentuk ekspor nilai, misalnya, nilai kebebasan dan demokrasi (Moon, 2008). Walaupun sejak bubarunya Uni Soviet, AS tidak memiliki rival yang sepadan, dengan bangkitnya Cina, publik mulai bertanya-tanya apakah Negeri Tirai Bambu itu akan tampil sebagai kekuatan adidaya baru menggantikan AS. Hanya saja, di luar militer dan ekonomi, Cina belum memiliki kerangka nilai dalam jangka panjang sebagaimana AS. Oleh karena itu, kemampuan Cina untuk sepenuhnya menggeser AS masih perlu dipertanyakan.

Kebijakan Isolasionis (*Isolationist Policy*)

Retorik kampanye Trump padat dengan nuansa isolasionisme. Nuansa isolasionis ini kemudian temaktab dalam kebijakan luar negerinya (Elis *et al.* dalam Yuliantoro, Prabandari & Agussalim, 2017; Curren, 2018). Ketidaktertarikan sang Presiden untuk terus menjaga hegemoni Amerika di mata dunia ditunjukkan dengan setidaknya dua langkah besar. Pertama adalah arah kebijakannya yang kental dengan nuansa *inward looking*. Kedua, keengganan Presiden Trump untuk mengisi posisi kunci di Departemen Luar Negeri AS (*State Department*).

Kebijakan AS era Trump cenderung mengarah pada *inward looking*. Kecenderungan kebijakan isolasionisme Trump sudah kentara sejak masa kampanye, baik di bidang ekonomi maupun pertahanan. Salah satu langkah awal Trump sebagai presiden adalah meninggalkan TPP (*Trans Pacific Partnership*) yang dipelopori oleh presiden sebelumnya. Selain itu, Trump juga memutuskan menarik Amerika dari *Paris Agreement*. Di bidang pertahanan, Presiden Trump menolak meyakinkan anggota NATO

terkait komitmen AS terhadap Artikel 5 mengenai pertahanan bersama (*collective defense*) (ForeignPolicy, 2017). Hal ini tidak luput dari perhatian Jepang. Mengingat teguran keras Trump terhadap Jepang di masa kampanye, sikap Trump terhadap NATO tentu mengkhawatirkan Jepang.

Faktor kedua adalah peniadaan Deplu AS di bawah Trump sebagai ujung tombak kebijakan luar negeri. Kegagalan, atau mungkin lebih tepatnya keengganan Presiden Trump dan Menlu Tillerson¹ untuk mengisi posisi kunci departemen tersebut menimbulkan kekusaran berbagai pihak terutama terkait peran Departemen Luar Negeri sebagai gerbang utama kebijakan luar negeri AS. Hal tersebut mencerminkan sedikitnya perhatian yang diberikan pemerintah Trump terhadap kebijakan luar negeri. Bagaimanapun, Departemen Luar Negeri adalah ujung tombak dari kebijakan luar negeri suatu negara. Dengan ditiadaknya Departemen Luar Negeri sebagai mesin utama diplomasi AS, kekuatan AS untuk menjaga pengaruhnya di panggung internasional menjadi berkurang. Sikap pemerintahan Trump yang kurang menaruh perhatian pada mesin diplomasinya sejajar dengan misinya yang ingin memfokuskan diri pada kondisi dalam negeri.

Presiden Trump dinilai sengaja membiarkan posisi tersebut tak terisi. CNN mencatat, per Desember 2017, Presiden Trump masih belum mengisi posisi Duta Besar di negara-negara kunci semacam Arab Saudi, Iraq dan Yemen. Selain itu, Presiden Trump juga dinilai lambat dalam mengajukan calon yang membutuhkan konfirmasi senat (CNN, 2017). Hal ini tidak lazim mengingat Partai Republik memegang kontrol baik di Dewan Perwakilan (*House of Representative*) maupun Senat. Bahkan, duta besar untuk Korea Selatan dibiarkan lama kosong. Hingga dimulainya olimpiade musim dingin di PyeongChang pada Februari 2018, Presiden Trump masih belum menunjuk Duta Besar AS untuk Korsel (The Diplomat, 2018). Alih-alih, sang Presiden mengirim putrinya sebagai wakil dari AS untuk berdialog dengan Presiden Moon mengenai Korea Utara. Dubes untuk Korea Selatan mutlak diperlukan mengingat kondisi Semenanjung Korea yang terus bergolak. Meskipun demikian, pemerintahan Trump tampaknya tidak berpendapat bahwa penunjukan Dubes untuk Korsel adalah sesuatu yang mendesak. Kaitannya

dengan isu pangkalan militer, keberadaan duta besar diperlukan untuk memastikan lancarnya kerja sama kedua negara. Duta Besar AS untuk Jepang, misalnya, acapkali ditugasi menjembatani isu sensitif seperti keberadaan pangkalan militer AS di Okinawa (The Washington Post, 2017b). Sebagaimana diketahui, keberadaan pangkalan bagian selatan Jepang tersebut menimbulkan pro dan kontra.

Tak hanya gagal mengisi posisi kunci, anggaran Departemen Luar Negeri juga dipotong. Trump bersama penasihatnya, Steve Bannon, memotong anggaran untuk Deplu untuk tahun 2017. Pemerintah Trump kembali memotong dana untuk Deplu untuk tahun 2018 sebanyak 28% dari dana tahun sebelumnya (Office of Management and Budget, 2018).

Kemajuan Teknologi (*Further technological advance*)

Ohtomo berpendapat bahwa kemajuan teknologi bisa menjadi penyebab berakhirnya keberadaan basis militer di sebuah negara. Sebagai misalnya, apabila kelak AS berhasil menemukan teknologi untuk membangun pangkalan militer di laut lepas, maka AS tidak perlu tergantung pada negara penerima untuk menampung pasukan dan artileri militernya. Dengan banyaknya kontroversi mengenai pasukan Amerika di Jepang, pembangunan pangkalan militer di laut lepas dianggap solusi untuk menghindari konflik dengan penduduk lokal. Namun dikarenakan faktor biaya dan teknologi, pembangunan basis militer di laut lepas masih dalam tahap wacana.

Selain itu, pesawat militer canggih bisa saja terbang dari wilayah AS langsung ke Afganistan atau Iraq tanpa perlu berhenti untuk isi ulang bahan bakar. Hal ini mengurangi insentif AS untuk memiliki pangkalan militer di luar wilayahnya, karena semua bisa diterbangkan langsung dari markasnya di Amerika. Meskipun demikian, Ohtomo sendiri berpendapat kemajuan teknologi tidak serta merta mengakhiri kerja sama militer. Oleh karena itu, artikel ini berpendapat bahwa faktor teknologi kurang berpengaruh dalam menentukan nasib basis militer di Jepang di bawah Presiden Trump.

FAKTOR NEGARA PENERIMA: JEPANG

Munculnya Rezim Anti AS (*Anti US Regime Shift*)

Faktor menentukan yang bisa mengakhiri kerja sama

militer adalah munculnya rezim anti AS di Jepang. Sejauh ini, belum ada rezim yang benar-benar berniat mengakhiri kerja sama militer yang berlangsung lebih dari tujuh puluh tahun tersebut. *Liberal Democratic Party* (LDP), partai politik yang menguasai panggung politik Jepang selama lebih dari lima dekade mengisyaratkan keinginannya untuk meneruskan *status quo*. Kemenangan mengejutkan *the Democratic Party of Japan* (DPJ) pada pemilu majelis rendah 2009 membuat beberapa pengamat mempertanyakan nasib aliansi militer AS-Jepang. Terlebih ketika para politisi dari DPJ menginginkan pengurangan alokasi dana untuk basis militer (Arase, 2009). Terlepas dari hal tersebut, perubahan mendasar terkait basis militer AS di Jepang tidak terjadi di bawah kepemimpinan DPJ. Pada pemilu selanjutnya di tahun 2012, LDP kembali ke tampuk kekuasaan. Dengan kembalinya LDP, bisa diperkirakan bahwa hubungan AS dan Jepang akan kembali sebagaimana sebelum 2009. Pada pemilu berikutnya di tahun 2014 dan 2017, LDP berhasil mempertahankan posisinya di tampuk kekuasaan. Kemenangan itu juga mengukuhkan kembali posisi Shinzo Abe sebagai Perdana Menteri Jepang.

Abe, merupakan pemimpin dunia pertama yang bertemu Presiden terpilih Trump di New York tak lama setelah pemilu. Setelah Trump dilantik sebagai Presiden, wacana ujaran keras terhadap Jepang praktis tenggelam. Pemerintah AS, baik melalui Presiden Trump maupun Wakil Presiden Pence menekankan pentingnya kerja sama kedua negara. Lebih lanjut, dalam kunjungan Presiden Trump ke Jepang di tahun 2017, kedua pemimpin bertekad semakin memperkuat aliansi kedua negara (*make the alliance even greater*) (ABCNews, 2017). Afirmasi ini memastikan bahwa pemerintah Jepang masih ingin meneruskan aliansi dengan AS, termasuk di bidang militer. Berbanding terbalik dengan kritik kerasnya terhadap Jepang, melunaknya sikap Trump tersebut dianggap sebagai kemenangan diplomasi pemerintahan Abe.

Tak bisa dipungkiri, keberadaan pangkalan AS di Jepang acapkali menimbulkan kontroversi di masyarakat. Publik Jepang, terutama warga Okinawa telah beberapa kali menyampaikan keberatannya mengenai keberadaan pangkalan militer tersebut. Okinawa, sebuah pulau di bagian selatan Jepang, menampung tak kurang dari 60 persen dari total pasukan AS di Jepang. Selain masalah

polusi suara dan efek negatifnya terhadap lingkungan hidup, keberatan warga utamanya terkait dengan sikap beberapa personel militer AS yang terlibat tindak kriminal. Kasus yang paling terkenal adalah pemerkosaan gadis sekolah menengah oleh tiga anggota pasukan AS. Selain itu, ada pula kasus tabrak lari oleh anggota militer AS (The Guardian, 2016). Kasus terbaru terjadi tahun 2016 yaitu peristiwa pembunuhan terhadap warga lokal yang dilakukan oleh anggota angkatan laut AS (Time, 2016). Peristiwa-peristiwa tersebut kembali memancing kemarahan warga yang sudah lama menginginkan pasukan AS angkat kaki dari wilayahnya. Meskipun demikian, pemerintah pusat di Tokyo beranggapan bahwa pangkalan militer tersebut masih diperlukan untuk menjaga keamanan Jepang (Ohtomo, 2014). Walaupun protes dan demonstrasi massa acapkali muncul untuk menolak keberadaan pasukan AS, hal ini tidak serta merta memunculkan bibit anti AS.

Nasionalisme (*Nationalism*)

Bangkitnya nasionalisme di negara penerima bisa menjadi pemicu berakhirnya aliansi pertahanan. Dalam konteks kerja sama militer AS dan Jepang, nasionalisme seringkali diasosiasikan dengan normalisasi dan kembalinya angkatan militer Jepang (Berger, 2014). Apabila Jepang akhirnya memilih nasionalisme dan menormalisasi angkatan bersejatanya, bukan tidak mungkin jika Jepang juga menginginkan AS untuk angkat kaki dari wilayahnya. Memang, isu nasionalisme kembali menjadi perdebatan publik di Jepang belakangan ini. Perdana Menteri Abe misalnya ditengarai memiliki hubungan dekat dengan sayap kanan Jepang yang pro nasionalisme. Abe, dalam wawancara nya bersama Tepperman (2013) menyampaikan pandangannya terhadap kemungkinan revisi konstitusi pasifis Jepang. PM Abe beranggapan bahwa pengaturan sistem pertahanan Jepang saat ini tidak masuk akal. Politisi dari partai LDP itu mencontohkan kasus di mana Jepang tidak bisa menyerang balik ketika, kapal AS misalnya, ditembak oleh musuh di perairan Jepang. Meskipun demikian, dalam wawancara yang sama, PM Abe juga menyanggah label nasionalis yang disematkan padanya. Selain itu, banyak pihak meragukan apakah Abe layak menyandang sebutan nasionalis (Morris-Suzuki, 2013).

Beberapa pengamat menilai bahwa Abe adalah sosok yang kontradiktif. Di satu pihak, Abe dinilai tokoh nasionalis yang berambisi mengamendemen konstitusi Jepang. Di sisi lain, Abe dinilai sebagai pemimpin pragmatis yang mengutamakan kemajuan ekonomi (Dobson, 2016). Sejalan dengan pendapat para ahli tersebut, Berger (2014) berargumen bahwa wacana bangkitnya nasionalisme dan militer Jepang terlalu dilebih-lebihkan.

Tak hanya pemerintah Jepang, sikap masyarakat Jepang terkait wacana revisi undang-undang dasar juga bercabang. Setelah menjadi negara damai selama lebih dari 70 tahun, mayoritas publik Jepang masih gamang dengan prospek militerisasi. Opini publik sangat menentukan bagaimana kelanjutan wacana revisi tersebut. Pasalnya, revisi konstitusi tidak hanya memerlukan suara mayoritas dari parlemen tetapi juga publik Jepang.² Walaupun topik mengenai revisi pasal 9 dan normalisasi Jepang mencuat kembali dalam beberapa waktu terakhir, tindakan nyata menuju arah tersebut masih terbatas.

Apabila Trump benar-benar menarik pasukannya dari Jepang, Tokyo dinilai memiliki kapasitas yang mumpuni untuk memperkuat diri. Jepang misalnya, dinilai mampu untuk menaikkan anggaran belanja militernya lebih dari 1 persen Produk Domestik Bruto (PDB). Namun demikian, Jennifer Lind (2017) dalam esainya menyebutkan bahwa Trump tidak sungguh-sungguh ingin mengimplementasikan retorik yang disampaikan ketika kampanye. Lind bahkan mengilustrasikan sikap Trump ini sebagai bualan belaka. Berubahnya sikap Trump terhadap Jepang dianggap sebagai pertanda bertahannya aliansi militer kedua negara.

FAKTOR BERSAMA

Hilangnya kepentingan strategis bersama (*Dissapearance of common strategic interest*)

Kepentingan bersama negara pengirim dan penerima merupakan alasan nyata keberlangsungan sebuah pangkalan militer di suatu negara. Asas kepentingan bersama seringkali merupakan perwujudan dari kepentingan nasional yang bersinergi dengan kepentingan negara sekutu. Di awal masa terbentuknya aliansi militer misalnya, AS menggunakan Jepang untuk membendung pengaruh komunisme di kawasan Asia Pasifik. Jepang, di lain pihak, menghendaki perlindungan militer dari AS. Setelah

bubarnya Uni Soviet, aliansi kedua negara bergeser dari militer ke arah politik. Meskipun demikian, hal ini tidak berarti bahwa aliansi militer tersebut menjadi usang dan tidak diperlukan lagi. Mengingat hubungan negara-negara di kawasan Asia Timur yang problematik, keberadaan pasukan AS di Jepang dirasa masih relevan.

Yang (2014) menegaskan bahwa hubungan kerja sama antara kedua negara mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Hubungan asimetris 'tuan dan pelayan,' dengan AS sebagai tuan dan Jepang sebagai pelayan, sebagaimana digambarkan di era pasca Perang Dunia dianggap sudah tidak lagi berlaku (Yang, 2017). Walaupun Jepang mulai menikmati posisi yang sejajar dengan AS, mengakhiri kerja sama militer di AS bukanlah pilihan yang tepat. Shinoda (2011) mencatat bahwa Jepang mendapat banyak manfaat dari perlindungan nuklir yang disediakan AS. Selain itu, kerja sama militer tersebut memungkinkan transfer informasi intelijen, dan teknologi militer terbaru termasuk pengembangan sistem anti peluru kendali. Singkatnya, nilai positif kerja sama tersebut masih mengungguli dampak negatifnya (Shinoda, 2011).

Hubungan kedua negara tidak selalu tanpa masalah. Perbedaan keduanya dalam kebijakan ekonomi misalnya kerap menjadi catatan tersendiri dalam dinamika hubungan AS-Jepang (Tanaka & Takadoro, 2017). Bangkitnya ekonomi Jepang juga dianggap sebagai kembalinya Jepang di ranah internasional. Walaupun Jepang tetap mempertahankan kebijakan pasifisnya, pengaruh Jepang dari segi finansial mulai menyebar ke seluruh penjuru dunia. Terkait hubungannya dengan AS, Jepang mulai dilihat sebagai partner yang sejajar. Peristiwa 9/11 menjadi titik tolak evolusi hubungan kedua negara. AS, di bawah Presiden Bush ketika itu, melancarkan kebijakan perang melawan terorisme, di mana Jepang menjadi sekutu terdekat AS di kawasan Asia Pasifik. Selain itu, Yang (2014) juga mencatat bahwa kepentingan strategis bersama AS dan Jepang saat ini meliputi "perlindungan hak asasi manusia, demokrasi, supremasi hukum, stabilitas dan kemakmuran, mencegah proliferasi senjata pemusnah massal, pencegahan terorisme dsb" (Joint Statement of US-Japan Security Consultative Committee, 2005, dalam Yang 2014:73-74).

Tabel 2. Rangkuman Analisis Faktor-faktor yang memengaruhi penarikan pangkalan militer AS di Jepang

No	Faktor-faktor yang memengaruhi penarikan pangkalan militer AS di Jepang	Status dalam satu tahun kepresidenan Trump
FAKTOR DARI NEGARA PENGIRIM (AS)		
1	Perubahan kebijakan strategis AS (<i>Change in the strategic interest</i>)	Tidak terbukti
2	Menurunnya kekuatan AS (<i>Declining power</i>)	Tidak terbukti
3	Kebijakan isolasionis (<i>Isolationist policy</i>)	Terbukti
4	Kemajuan teknologi (<i>Further technological advance</i>)	Tidak terbukti
FAKTOR DARI NEGARA PENERIMA (JEPANG)		
5	Munculnya rezim anti AS (<i>Anti US regime shift</i>)	Tidak terbukti
6	Nasionalisme (<i>Nationalism</i>)	Tidak terbukti
FAKTOR BERSAMA		
7	Hilangnya kepentingan strategis bersama (<i>disappearance of common strategic interest</i>)	Tidak terbukti

Sumber: dirangkum oleh penulis

Table 2 merangkum hasil analisis mengenai faktor-faktor yang menyebabkan ditutupnya pangkalan militer AS di Jepang. Dari delapan faktor yang dipaparkan, hanya satu faktor yang terbukti yaitu kebijakan isolasionisme. Di bawah kepemimpinan Presiden Trump, faktor tersebut menunjukkan peningkatan. Akan tetapi, tujuh dari delapan faktor yang dianalisis tidak mendukung ke arah penarikan pasukan AS dari Jepang. Walaupun faktor-faktor tersebut di atas dapat berpengaruh terhadap penutupan pangkalan militer AS di Jepang, artikel ini berpendapat bahwa kedelapan faktor tersebut tidak memiliki bobot yang sama. Sebagai contoh, kemajuan teknologi tidak memiliki bobot yang lebih besar dari munculnya rezim anti AS. Katakanlah dalam waktu dekat AS mampu untuk membangun pangkalan militer di laut lepas, hal ini mungkin tidak akan terwujud apabila Jepang masih menghendaki keberadaan militer AS di wilayahnya. Oleh karena itu, perlu ditilik lebih lanjut faktor mana yang memiliki kadar yang paling tinggi. Dalam hal ini, faktor kepentingan bersama dinilai paling kuat. Selama kedua belah pihak masih menginginkan adanya pangkalan militer

tersebut, maka bisa dipastikan bahwa kerja sama akan terus berlangsung. Terakhir, artikel ini berpendapat bahwa pangkalan militer AS di Jepang akan dipertahankan oleh pemerintahan Trump.

KESIMPULAN

Terpilihnya Donald Trump sebagai Presiden AS ke-45 mengagetkan banyak pihak. Kecenderungan isolasionisme yang diusung Trump ketika kampanye, membuat sekutu AS meragukan komitmen negara Paman Sam di bawah kepemimpinannya. Artikel ini bertujuan menjawab dua pertanyaan terkait nasib pangkalan AS di Jepang di era Trump. Pertama, apakah dengan terpilihnya Presiden Trump, pangkalan militer di Jepang akan ditutup? Kedua, faktor-faktor apa yang melandasi penutupan/keberlanjutan pangkalan militer AS di Jepang?

Artikel ini menganalisis faktor dari negara pengirim yaitu AS, di bawah kepemimpinan Trump. Kemudian, artikel ini mengevaluasi bagaimana sikap Jepang mengenai keberadaan pangkalan militer tersebut di kurun waktu yang sama. Terakhir, artikel ini mengulas faktor bersama (AS dan Jepang). Hasilnya, dari delapan faktor yang dianalisis di dalam tulisan ini, hanya satu faktor terbukti, yaitu kebijakan isolasionisme dari AS. Namun demikian, faktor-faktor lain tidak mendukung ke arah penutupan pangkalan militer. Faktor kepentingan strategis bersama justru meningkat dikarenakan memanasnya ancaman serangan nuklir Korea Utara.

Sekilas doktrin *America First* yang diusung oleh Presiden Trump bisa mengancam keberlangsungan pangkalan militer di Jepang. Meskipun demikian, tulisan ini berpendapat bahwa yang terjadi justru sebaliknya. Pemerintah Trump akan melanjutkan kebijakan pendahulunya dengan tidak menutup pangkalan militernya di Jepang. Kemudian, tulisan ini memperidiksi bahwa *status quo* keberadaan militer AS di Jepang akan terus bertahan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis berterima terima kasih kepada Profesor Takafumi Ohtomo atas diskusi dalam seminar sehingga menginspirasi penulis untuk menggarap artikel ini. Penulis juga berterima kasih kepada Waticum Sylvie atas saran-saran yang diberikan.

CATATAN BELAKANG

- ¹ Tillerson digantikan oleh mantan Direktur CIA, Mike Pompeo sebagai Menteri Luar Negeri per Maret 2018.
- ² Revisi konstitusi dilakukan melalui dua tahap. Tahap pertama adalah mendapatkan minimal dua pertiga suara dari anggota parlemen. Apabila lolos di parlemen, pemerintah kemudian mengadakan referendum, dengan sistem *simple majority*, untuk meminta persetujuan publik Jepang.

REFERENSI

- ABCNews. (2017). Trump, Abe Bond over Golf and 'Make Alliance Even Greater' Hats. Diakses 9 Januari 2018, dari <http://abcnews.go.com/Politics/trump-golf-tokyo-2020-olympics-abe-world-matsuyama/story?id=50927090>.
- Abe, S. & Tepperman, J. (2013). Japan is Back: a Conversation with Shinzo Abe. *Foreign Affairs*, Vol. 92(4), July/August.
- Arase, D. (2009). Japan in 2009: Historic Election Year. *Asian Survey*, Vol. 50(1).
- BBC News. (2016). US Election 2016: Trump Victory in Maps. Diakses 1 Februari 2018, dari <http://www.bbc.com/news/election-us-2016-37889032>.
- Berger, T. U. (2014). Abe's Perilous Patriotism: Why Japan New Nationalism Still Create Problems for the Region and the U.S-Japanese Alliance. Diakses 10 Maret 2018, dari https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/141003_Berger_AbePerilousPatriotism_Web_0.pdf.
- Cassidy, J. (2017). There is No Trump Doctrine, Only Contradictions and Bluster. *The New York Post*. <https://www.newyorker.com/news/john-cassidy/there-is-no-trump-doctrine-only-contradictions-and-bluster>, diakses 10 Maret 2018.
- Chanlett-Avery, E. & Rienhart, I. E. (2016). The US-Japan Alliance. *Congressional Research Service*. <https://fas.org/spp/crs/row/RL33740.pdf>, diakses 31 Januari 2018.
- CNN. (2016a). Reality check: Trump on NATO Countries Paying Their Fair Share. Diakses 1 Februari 2018, dari <https://edition.cnn.com/2016/07/27/politics/donald-trump-nato-allies/index.html>.
- _____. (2016b). Trump Flip-Flops on Japan Nukes. Diakses 6 Januari 2018, dari <http://edition.cnn.com/2016/06/02/politics/donald-trump-nuclear-weapons-japan/index.html>.
- _____. (2017). Maps: Trump Continues to Leave Key State Department Empty. Diakses 10 Maret 2018, dari <https://edition.cnn.com/2017/12/07/politics/trump-ambassador-vacancies/index.html>.
- Currant, J. (2018). Americanism not Globalism: President Trump and the American Mission. *Lowy Institute*. https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/Curan_President%20Trump%20and%20the%20American%20Mission_WEB.pdf, diakses 4 Maret 2018.
- Dobson, H. (2016). Is Japan Really Back? "The Abe Doctrine" and Global Governance. *Journal of Contemporary Asia*, Vol.47(2).
- Dombrowski, P. & Reich, S. (2017). Does Donald Trump have A Grand Strategy? *International Affairs*, Vol. 93(5).
- Foreign Policy. (2017). Trump Discovers Article 5 After Disastrous NATO Visit. Diakses 14 Maret 2018, dari <http://foreignpolicy.com/2017/06/09/trump-discovers-article-5-after-disastrous-nato-visit-brussels-visit-transatlantic-relationship-europe/>.
- Hook, G. D., Gilson, J., Hughes, C. W., & Dobson, H. (2005). *Japan's International Relations: Politics, Economy, and Security*. New York: Routledge.
- Jones, D. M. & Khoo, N. (2017). Donald Trump and the New Jacksonians. *Policy*, Vol.33(1), Autumn.
- Lange, N. (2017). Donald Trump, the New President of United States: 10 Questions 10 Answer. *Konrad-Adenauer-Stiftung*. http://www.kas.de/wf/doc/kas_47686-544-2-30.pdf?170120143139, diakses 1 Februari 2018.
- Lind, J. (2017). The Art of the Bluff: The US-Japan Alliance under the Trump Administration. *ISSF*. <https://issforum.org/ISSF/PDF/Policy-Roundtable-1-5AF.pdf>, diakses 29 Januari 2018.
- Meeks, P. (2010). 'Soft' Power, Interest, and Identity: the Future of the US-Japan Alliance. Dalam David Arase dan Tsuneo Akaha (ed), *The US-Japan Alliance: Balancing Soft and Hard Power in East Asia*. New York: Routledge.
- Mochizuki, M. M. & Porter, S. P. (2013). Japan under Abe: toward Moderation or Nationalism? *The Washington Quarterly*, Vol.36(4), Fall.
- Moon, K. H. S. (2008). Challenging US Military Hagemony: 'Anti-Americanism' and Democracy in East Asia. Dalam G. John Ikenberry dan Chung-in Moon (ed), *The United States and Northeast Asia*. Plymouth: Rowman and Littlefield Publisher, Inc.
- Morris-Suzuki, T. (2013). The Rebranding Abe Nationalism: Global Perspective on Japan. *The Asia-Pacific Journal*, Vol. 11(1).
- NBC News. (2016b). Trump's Military Budget Proposal is Far Above Cap Set by Obama and Congress. Diakses 10 Januari 2018, dari <https://www.theguardian.com/us-news/2017/mar/16/trump-military-budget-proposal-congress-obama-spending-cap>.
- _____. (2017a). Trump on North Korea's Kim Jong Un: 'He's Pretty Smart Cookie'. Diakses 28 Desember 2017, dari <https://www.nbcnews.com/politics/donald-trump/trump-north-korea-s-kim-jong-un-he-s-pretty-n753006>.
- _____. (2017b). After Trump's Visit to Japan US Ambassador Enters Fray over Okinawa Base. Diakses 10 Maret 2018, dari https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/after-trumps-visit-to-japan-us-ambassador-enters-fray-over-okinawa-base/2017/11/13/6a05b8c8-c871-11e7-b244-2d22ac912500_story.html?noredirect=on&utm_term=.ab835113d86e.
- _____. (2017b). Trump Wanted Tenfold Increase in Nuclear Arsenal, Suprising Military. Diakses 4 10 Maret 2018, dari <https://www.nbcnews.com/news/all/trump-wanted-dramatic-increase-nuclear-arsenal-meeting-military-leaders-n809701>.
- Office of Management and Budget. (2017). America First A Budget Blueprint to Make America Great Again. Dari https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/2018_blueprint.pdf.
- Ohtomo, T. (2012). Understanding U.S Overseas Military Presence after World War II. *Journal of International and Advanced Japanese Studies*, Vol.4, March.
- _____. (2014). U.S Military Bases and Forces Realignments in Japan and Germany. *Journal of International and Advance Japanese*

- Studies*, Vol. 6, January.
- Ota, F. (2006). *The US-Japan Alliance in the 21st Century: A View of the History and Rationale for Its Survival*. UK: Global Oriental, Ltd.
- Sa, H. (2017). The Trump Doctrine Thus Far: Neither Rhyme nor Reason. *RSIS Commentary*. <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2017/01/CO17001.pdf> diakses pada 10 Maret 2018.
- Shinoda, T. (2011). Cost and Benefits of the U.S.-Japan Alliance from the Japanese Perspective. Dalam Takashi Inoguchi, G. John Ikenberry, dan Yoichiro Sato (ed), *The U.S.-Japan Security Alliance Regional Multilateralism*. New York: Palgrave Macmillan.
- Synder, G. H. (1990). Alliance Theory: A Neorealist First Cut. *Journal of International Affairs*, Vol. 1, March.
- Tanaka, A. & Takadoro, M. (2017). The 1980s: the Decade of Neoliberalism. Dalam Makoto Iokibe (ed), *The History of US-Japan Relations from Perry to Present*. Terjemahan Bahasa Inggris Tosh Minohara. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Tanaka, H. (2016). Trump's Rethoric and the Future of the US-Japan Alliance. East Asia Insight toward Community Building. *Japan Center for International Exchange*. Dari <http://www.jcie.or.jp/insights/11-2.pdf>.
- The Diplomat. (2018). Still No US Ambassador in South Korea. Dari <https://thediplomat.com/2018/02/still-no-us-ambassador-in-south-korea/>.
- The Guardian. (2016a). Thousand protest at US bases on Okinawa after Japanese woman's murder. Diakses 6 Januari 2018, dari (<https://www.theguardian.com/world/2016/jun/19/thousands-protest-at-us-bases-on-okinawa-after-japanese-womans>).
- The New York Times. (2017). Senate Passes \$700 Billion Pentagon Bill, More Money than Trump Sought. Diakses 10 Januari 2018, dari (<https://www.nytimes.com/2017/09/18/us/politics/senate-pentagon-spending-bill.html>).
- The Washington Post. (2017a). North Korea's Latest Missile Launch Appears to Put U.S Capital in Range. Diakses 12 Mei 2018, dari https://www.washingtonpost.com/world/north-korea-fires-missile-for-the-first-time-in-more-than-two-months/2017/11/28/Oc136952-d46c-11e7-9461-ba77d604373d_story.html?utm_term=.f0ba42269b56.
- Time. (2016). Thousands in Okinawa demands US Military leave Japan after Killing. Diakses 6 Januari 2018, dari <http://time.com/4374184/okinawa-protest-us-military/>.
- Vox. (2015). Why does the US have 800 Military Bases around the World? Diakses 6 Januari 2018, dari <https://www.vox.com/2015/5/18/8600659/military-bases-united-states>.
- Walt, S. M. (1985). Alliance Formation and the Balance of World Power. *International Security*, Vol.9(4).
- Yang, Y. (2014). The Adjustment of Japan-US Alliance and the Strategic Options for Chinese Foreign Policy. *Canadian Social Science*, Vol. 10(1).
- Yuliantoro, N. R., Prabandari, A., & Agussalim, D. (2017). Pemilihan Presiden Tahun 2016 dan Politik Luar Negeri Amerika Serikat. *Jurnal Hubungan Internasional*, Vol. 5(2). DOI: <http://dx.doi.org/10.18196/hi.5297>

Motives and Rivalry of Superpower Countries: the United States and China in Rohingya Humanitarian Crisis

Achmad Ismail

International Relations Department
Universitas Indonesia

Jl. Prof. Dr. Selo Soemardjan, Kota Depok, Jawa Barat 16424
ismailachmad@rocketmail.com

Submitted: July 10, 2018; accepted: September 4, 2018

Abstrak

Artikel ini berargumen terdapat motif politik dan ekonomi dibalik respon isu krisis kemanusiaan Rohingya yang merupakan bentuk rivalitas soft power Amerika Serikat (AS) dan China. Beberapa tulisan terdahulu menelaah rivalitas kedua negara dengan fokus isu keamanan dan isu ekonomi semata, namun belum ada artikel yang membahas rivalitas soft power keduanya. Artikel ini menggunakan metode penelitian kualitatif studi kasus serta teknik pengumpulan data studi pustaka. Temuannya adalah pipa gas dan minyak di Rakhine, pelabuhan Kyaukpyu sebagai jalur lintas perdagangan, penyebaran pengaruh nilai demokrasi oleh AS, serta latar belakang permasalahan krisis muslim Uighur di Xinjiang merupakan beberapa kepentingan nasional yang sebenarnya ingin dicapai melalui rivalitas soft power dua negara.

Kata kunci: Amerika Serikat, China, krisis kemanusiaan, Rohingya, soft power.

Abstract

This article argues that there are economic and political motives behind the response to the Rohingya humanitarian crisis issue which identified as a form of soft power rivalry penetrated by the United States (US) and China. Some previous articles examined the rivalries of the two countries with a focus only on security and economic issues, but there are no articles discuss the rivalry of soft power between the two countries. To examine, this article utilizes qualitative research methods with case study approaches and data collecting techniques with literature studies. This article concludes the existence of gas and oil pipelines in Rakhine, Kyaukpyu port as a cross-trade route, the spread of democratic values influenced by the US, and the issue of the Uighur Muslim crisis in Xinjiang are the economic and political national interest wish to pursue through soft power rivalry of the two superpower countries.

Keywords: the United States of America, China, humanitarian crisis issue, Rohingya, soft power.

INTRODUCTION

As the changing policies since the presidency of Deng Xiao Ping to liberalize economic orientation, China has remarkably grown. From an economic standpoint, starting in the 1970s (the beginning of economic reform) until 2012, China's Gross Domestic Product (GDP) rocketed at an average chain level of almost 10 percent (Morrison, 2013). Recently, China is the second largest economy after the United States (US). China's economy grew 6.9 percent in 2017, the fastest since 2015 (Hornby & Wildau, 2018). Another implication is around 500 million people in China have been freed from poverty (Morrison, 2013).

Furthermore, there are improvements in the fields of defense sector. China increased 8.1 percent of defense spending starts in 2017 which valued US\$175 billion (Rajagopalan, 2018).

With regard to the growth, Ikenberry (2014) and Morrison (2013) argued that 'The Rise of China' has changed international constellation. To some points, the rise of China implies threats for some countries especially for the US and their allies. Such as Australia which responds that the rise of China is referred as a threat from the past two decades (Goodman, 2017). Similarly for In-

Indonesia, China is a threat for Indonesia's economy and security (Wibisono, 2010). In regards to this phenomenon, the US helps its alliance countries in the South China Sea dispute while maintaining the US power in Asia, which further to maintain the US power in the international world.

The discourse about rivalry between great powers can be traced back to the late 19th century. It was between the two superpower countries marked by the rise of Germany which gave political friction to the US and Japan to continue the rivalry between the US and Soviet Union in the cold war (Syahrin, 2018). The rivalry of the two big power countries is often present in every international issue and has become an important aspect of regional issues in the next few years (Bendini, 2016). The rivalry between the two countries has spread throughout regions, including Asia Pacific, East Asia, Africa, the Middle East, and South-east Asia. The rivalry is not only limited to regional issues, but it extends into international issues. Not only on traditional issues (such as security, military, and borders-related issues) but also non-traditional issues such as the issue of Rohingya humanitarian crisis in Myanmar.

In recent years, the issue of Rohingya humanitarian crisis receives ample attention from the international community. The victims of this case are fairly large. Historically, the Rohingya humanitarian crisis has been going on for a long time. Since 1978, the Rohingya have been targeted in the destruction process carried out by the Myanmar government. In 1978, the socialist military dictatorship General Ne Win launched the first large-scale campaign against Rohingya in Rakhine State with the main goal of expelling them massively from Myanmar and then legalizing the systematic elimination of Rohingya group identity and legitimizing their physical destruction (Zarni & Cowley, 2014). This crisis continued and the discrimination of Rohingya was legally authorized by the Myanmar government. Rooted in 1982, the law of citizenship in Myanmar only recognized eight races (Arakan, Burman, Chin, Kachin, Karen, Karenni, Mon, and Shan and their ancestors who stayed in Myanmar before being colonized by Britain in 1823) as 'national races' (Kingston, 2015).

The law also regulates matters of foreign citizens or groups of society who are willing to become part of

Myanmar's naturalized country. This became an opportunity for Rohingyas to get Myanmar citizenship officially. However it is difficult to realize under the condition that the law requires an age minimum of 18 years old, have parents whose Myanmar nationality or able to prove that they or their parents have stayed in Myanmar before the independence in 1948. However, official documents possessed by Rohingyas is not existed, even though they have stayed in Myanmar since 1823 (Kingston, 2015). Therefore, they are one of the largest human populations without citizenship in the world. Through the 1978 Nagamin operation, the Myanmar government took official Rohingya documents so that after the 1982 citizenship law was published, they do not have official documents (Ullah, 2016). The acts of discrimination were further aggravated during the time of President Thein Sein. In 2012, the Rohingya were the main target in acts of violence, hatred, murder, property deprivation, burning, thievery that aimed to destroy and move them from their long-occupied houses.

The conflict was continued by the robbery and rape of the Rakhine woman named Ma Thida Htwe on May 28, 2012 (Hartati, 2013). In this case, the Myanmar police have sentenced three perpetrators that the two of whom are the Rohingya ethnic. The case worsened by the attacking action between the two ethnic groups. During 2016, attacks on police posts killed nine police officers, and at the same time, there was a group emerged calling itself Arakan Rohingya Salvation Army (ARSA) - while the Rohingya Solidarity Organization was responsible for the incident (BBC, 2017). Ata Ullah as the leader of ARSA said that this was an act of Rohingya youth who were angry at the acts of discrimination carried out by the Government of Myanmar. Besides, ARSA aimed to protect the Rohingya Muslim minority from acts of discrimination by the Myanmar government. Seeing the ARSA action, the Myanmar government responded quickly. The government conducted 'clearance operations' by killing men, children, shooting them, raping women, burning and looting their homes, forcing Rohingyas to cross the river (BBC, 2016). The number of deaths and Rohingya refugees was increasing. The Myanmar government claimed that 'clearance operations' would continue to be carried out in order to protect the sovereignty of its citizens from ARSA actions.

At the end, the acts of terrorism carried out by ARSA were used as an excuse for the Myanmar government to take military action to protect its sovereignty so that the anti-Rohingya movement emerged which made the Rohingya more cornered.

The continuation of violence in the Rohingya has caused many victims to date. In August 2017, more than 671,000 Rohingya had fled from Rakhine State in Myanmar to avoid the large-scale ethnic cleansing campaign of the military (HRW, 2018). Furthermore, UNICEF reports that an estimated 693,000 Rohingyas have been pushed to Bangladesh (in April 2018) and more than half of them are children (UNICEF, 2018). Seeing these conditions, countries in the world give more attention and help to solve the existing problems. Countries in Southeast Asia such as Malaysia, Indonesia, Thailand, and Bangladesh were accepting Rohingya refugees to reduce acts of violence experienced in Myanmar (Sari, Prastiti, & Hidayat, 2018). On the other hand, some countries provided financial and goods assistance to Rohingya refugees. On 28 September 2017, China sent 150 tons of aid, including 2,000 relief tents and 3,000 blankets, to Rohingya refugees in Bangladesh (Gao, 2017). Furthermore, China provided three solutions to solve the Rohingya humanitarian crisis, such as promoting a ceasefire, promoting fair efforts, and poverty alleviation (Kompas, 2017).

The existence of China on the issue of the Rohingya humanitarian crisis triggered the US to present in solving the problem. This intensified influence is seen as a rivalry of influence between the two countries. Following the China's path, during the United Nations (UN) summit in New York, the US Ambassador to the UN, Nikki Haley said the US would provide an additional US\$185 million in humanitarian assistance, of which US\$156 million would be given to Rohingya refugees and people in Bangladesh, so that the total aid for the Rohingya crisis was US\$389 million in the past a year (Brunnstorm *et al.*, 2018).

Despite its appearance, the presence of the US and China focuses on helping victims of the Rohingya humanitarian crisis, but there are intention hidden of their presence. Starting from here the rivalry between the two (in the fields of economy, politics, security, and so on) increas-

ingly surfaced. Furthermore, difference in attitudes and mutual criticism of policies related to the Rohingya humanitarian crisis such as the US urged the UN to form a fact-finding team (FFT) to conduct an investigation into the Rohingya region, while being opposed by China because it was a domestic Myanmar problem. The US criticized China's actions for protecting Myanmar from United Nations Security Council (UNSC) sanctions for military actions against Rohingya ethnic cleansing (SCMP, 2018). The US has imposed economic sanctions on several Myanmar military commanders (Aung Kyaw Zaaw, Khin Maung Soe, Khin Hlaing, Thura San Lwin, the Burmese Army's 33rd Light Infantry Division and the 99th Light Infantry Division regarding Rohingya crisis) (Wong, 2018).

Concerning on Rohingya ethnicities, the international world has increasingly condemned the actions of the Myanmar government for violating human rights towards their citizens. For the international community, this clearance operation commonly considered as ethnic cleansing. The international world calls for resolving this problem promptly. Besides, the international called upon financial assistance by raising funds and providing humanitarian assistance. China which has a direct border with Myanmar is no exception, it provided financial assistance and so on. In the same circumstance, the US also plays a role in resolving the issue of the Rohingya humanitarian crisis by providing humanitarian assistance. The description above explains where the Rohingya humanitarian crisis should not be responded to as purely a humanitarian issue, but the presence of the US and China made the Rohingya humanitarian crisis serve as a 'stage' of rivalry to struggle for their hegemony. Therefore, this article tries to identify deeper the various motives of the presence of the US and China on the issue of the Rohingya humanitarian crisis in Myanmar as a rivalry between the two countries' power.

Some of the previous articles examined the motives and rivalries between the US and China in particular sectors and regions. Their rivalry present in one sector in the procurement of primary weapons systems (armaments systems) (Armandha, 2016). He added the increasing regional complexity—especially in East Asia and Southeast Asia—happen due to the 'Rise of China' in weapons technology. Many countries increasingly need submarine weaponry

technology, so the rivalry between the two is evident in the Asian region. Their rivalry is present in the security sector in the Asia Pacific region. The existence of unilateral territorial sea claims on nine-dash lines by China as China's sovereign territory in the South and the East China Sea has become a trigger for the US to attend because it intersects with the US alliance's territorial boundary (Syahrin, 2018). Not to mention related to North Korea's nuclear problems, relations between China and Taiwan and several other strategic issues.

The rivalries are inevitable when the US and China carry the concept of pivot to Asia. In the financial institution sector, China with the initiative of the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) is contending the former similar institution from the US, Asian Development Bank (ADB) (Callaghan, 2016). Furthermore, both of states are also presence in the East Asia Summit (EAS) (Park, 2013). While in the African region, since 2002 China's trade cooperation with African countries began to rival US trade cooperation in Africa. The struggle for natural resources and a large market of Africa, plus security assistance in the framework of the war on terrorism, has become an essential agenda for China and the US (Safitri, 2014).

Based on the paragraph above, some articles more focus on the rivalries of the US and China in the security sector and regional financial institutions in the Asia Pacific, Africa, and other regions. This article strives to present research novelty that the rivalries of China and the US have begun to extend in various sectors, such as in the case of the humanitarian crisis in the Syrian conflict. In this case, the US and allies submitted a UNSC resolution related to the Syrian conflict, but were foiled by veto from Russia and China (BBC, 2011). Likewise, at the Rohingya humanitarian crisis, the US urged the UNSC to investigate atrocities in Rakhine but was confronted by China. The US and China are trying to play an influence on the Rohingya case by providing humanitarian assistance. However, humanitarian crisis assistance is not purely humanitarian aid, but there are other motives behind it. However, this is still a gap.

THEORETICAL FRAMEWORK

The international world pays more attention on the

issue of the Rohingya security crisis in Rakhine, Myanmar, purely as a humanitarian issue (Pratama, 2017). However, this issues is seen differently from the perspective of the two superpower countries (the US and China). Both China and the US see this issue as a form of their rivalry. The US urged the UNSC to investigate by forming a fact-finding team but got opposition from China. In other side, China sought to build Kyaukpyu port as an economic zone in the Rakhine region because there were gas and oil pipes connected to Yunnan, China.

The subsequent example illustrates that both are trying to drive in their power, even as if the issue of the Rohingya humanitarian crisis is a 'stage' of their rivalry. Scholars of international relations agree that power is an important matter for a country to serve its national interests (Spry, 2016). This is in line with the definition of power as power or ability to influence the behavior of other actors to produce actions that someone wants (Nye, 2004). In general, power is distinguished by two divisions; first, hard power uses this method as the ability of the state to change the behavior of others by using military force. Second, soft power focuses more on providing co-opted pressure. This method can be used through agenda-setting (manipulating the political choice agenda so that other parties fail to express a particular political preference because they feel that the preferences seem unrealistic based on the institution) or through attraction (an attraction that originates from culture, values, and policies owned) (Nye, 2004).

In this situation, soft power is considered cheap (Gray, 2011) and as an effective instrument strategy in foreign policies (Gallarotti, 2011). Nevertheless, it does not necessarily make the use of hard power by the state disappear completely. In fact some countries still need it especially in conflict-prone areas. Joseph Nye (2004) defines soft power as the ability to get what is desired through actions set on the agenda (co-opts people) rather than through coercive actions or financial actions (coerces them). The form of this power can be found in various methods such as cooperation, dialogue, or agreements, to instill value in achieving the goals of diplomacy. Therefore, some international actors today both state actors and non-state actors (IGOs, NGOs, to transnational society) are more fo-

cused on the use of soft power as an effort to embed their values and interests.

Joseph Nye (2004) identified at least three sources of soft power, namely culture, political values, and foreign policy. From the three sources, foreign policy is the one that frequently used by the state, such as bilateral cooperation, investment, and the provision of humanitarian assistance. Move to the core discussion of this paper, humanitarian assistance, according to Alexander Vuving (2009), is another way for all international actors (countries, NGOs, and civil society) to express the generosity of others and as soft power projections.

Billings (2010) identifies the provision of humanitarian assistance as an effort from one party to provide basic emergency response intended to continue life and to maintain human dignity everywhere when the government and local actors are unable or unwilling to act. The provision of humanitarian assistance is considered important as a form of and based on the value of solidarity (MOFA Malta, 2014). It is often interpreted as purely humanitarian aid, but behind the generosity rhetoric, there is a strong power signal. The presence of developed countries in the UN Peacekeeping operation encourages peace negotiations became a capable instrument for them as to foster a positive image as members of an international community that is responsible, peaceful, and generous. Thereby it is increasing their soft power in general (Nye, 2004).

Through the theory, this paper seeks to identify various motives from the presence of the US and China by using their soft power. The real contradiction of the motives of the two countries makes the rivalry between the US and China on several issues in the region, one of which is the issue of the Rohingya humanitarian crisis. The difference between the US and China in addressing the issue of the humanitarian crisis becomes a complex that ignites the rivalry of both by the encouragement of some of the motives they want to achieve.

METHODS

This article uses qualitative research methods with a literature review and a case study approach. According to Neumann (2014), case study research intensively investigates one or a small set of cases, focusing on many details

in each case and its context. In this article also uses some data from books, scholarly journals, documents, and articles from online media related to the presence and motives of the US and China on the issue of the Rohingya humanitarian crisis as soft power which ends in the rivalry of both.

DISCUSSION

ROHINGYA HUMANITARIAN CRISIS: THE PRESENCE OF MOTIVES AND RIVALRY OF THE US AND CHINA

China's economic raising causes the international world increasingly give more attention, including the US. It can be seen from the fundamental changes in the US foreign policy by President Bush, especially in Asia in the case of Taiwan and the North Korean nuclear crisis (Zhao, 2005). It was then followed by the US foreign policy under President Obama, named pivot to Asia. The rivalry between the US and China concerning the Rohingya crisis has become one of the high intense issues for the international community.

The presence of the US and China to overcome the Rohingya humanitarian crisis have motives for their national interest. The Chinese government was providing protection for 3,000 Rohingya Muslims who fled from conflict to their territory by establishing houses and providing treatments to hospitals in Yunnan Province (Ferida, 2016). The issue of the Rohingya humanitarian crisis can be said as an excellent opportunity and momentum for China to ensure its image as a strategic partner for neighboring countries, especially countries in Southeast Asia. Where before, the image of China seemed to deteriorate marked by several South China Sea disputes, a nine-dash line made by China that increased political tension in the Asian region. China understands that the best way to be taken is not doing much intervention over the domestic politics of Myanmar.

Moreover, China convinced the international community that the actions to pressure the government of Myanmar—in the form of sanctions and criticism—to resolve the Rohingya humanitarian crisis were ineffective. So China recommends three-stages resolutions. First, there should be a ceasefire from both sides to restore stability and order so that no more people are forced to escape

from the motherland. Second, Myanmar and Bangladesh work together to find solutions to carry out the process of repatriating the refugees to their home regions. Third, inviting the international community to rebuild the territorial/community order (Lee, 2018). Finally, China campaigned that the Rohingya humanitarian crisis is Myanmar's domestic problem and part of Myanmar's sovereignty. China's stand was proven by vetoing the resolution of the UN General Assembly that preferring a peaceful settlement process. China has defended the position of the Myanmar government in international forums, including the UN forum, and called for understanding efforts to promote 'social stability' (Sun, 2018). In this action, China seemed to send a message to the international community that none could intervene in the domestic affairs of the country.

China's actions can be related to similar experience that Myanmar has. As Yun Sun argued, China is now connecting Myanmar's Rohingya crisis with the problem of its Uighur Muslim militants in Xinjiang Province (Sun, 2018). Therefore any international criticism of the crisis handling by the Myanmar government can negate China's long-held non-intervention policy regarding its repressive policies towards the Uighur minority. Uighurs are a Muslim minority (around 45 percent), most of them in the Xinjiang region. The UN claims that there are one million Uighur Muslims in China detained and re-educated in political camps built by the Chinese government. It was accused that there are some extremist/radical among Islamic Uighur Muslims who caused the conflict in the region (BBC, 2018) Therefore, China insists on asking the international community not to intervene in their domestic problems. Thus any criticism and international sanctions against the handling of the Rohingya crisis by the Myanmar government made the absence of non-intervention policies by China that paved the way to criticize its repressive policies towards the Uighur minority.

Furthermore, China continues to support the second phase of the three stages proposed to resolve the Rohingya crisis. It called Myanmar and Bangladesh to find the right solution to repatriate Rohingya refugees. The reason is that by carrying out this peaceful repatriation, Rohingya refugees do not come to China even more. In 2016 alone,

there were 3.000 refugees who were displaced and taken to hospitals in Yunnan, China (Reuters, 2016). On the other hand, this also proves China's consistency in resolving the Rohingya crisis as a peaceful signal that China is a good neighboring country (The Daily Star, 2018).

If the resolution adopted, Myanmar government can provide assistance to rearrange the development of Rohingya Muslims in the region. It is then can be an entry point for the presence of Chinese motives, starting from development assistance with poverty alleviation through educational projects. September 2018, China's ambassador to Myanmar, Hong Liang said China donated K200 million (US\$150.262) to the Ministry of Social Welfare, Assistance and Resettlement for Rakhine State by providing scholarships for university level and internship programs (Yiqian, 2018). In addition, China provides development assistance in infrastructure and agriculture. China provided ¥33.33 million (US\$5.31 million) for the project, which included the development of social infrastructure, vocational training, income generation assistance and building (Yiqian, 2018).

Development assistance also presents in the investment sector, marked by the development of Kyaukpyu as a special economic zone. In the Rakhine area, there are profitable and controversial projects, such as the Kyaukpyu Special Economic Zone, and the gas and oil pipes that pass from Rakhine to Yunnan, China (Joy, 2018). China's ambition to pursue these two projects is the main motive to get greater economic benefits. The Kyaukpyu port where the port provides greater access to the Indian Ocean and is an entry point for oil and gas imports as China's energy needs from the Middle East to improve global trade connectivity. Kyaukpyu Port has a great economic value for China up to the state-owned investment company China, China International Trust Investment Corporation (CITIC). It provides 85 percent investment of the US\$7.3 billion of costs needed in the Kyaukpyu seaport project with a capacity of 7.8 million tons of cargo bulk in Western Rakhine State. CITIC also develops a US\$10 billion Kyaukpyu special economic zone (SEZ) on Ramree Island (Mahalingam, 2018).

With the investment, CITIC gained the rights to operate the Kyaukpyu port for 50 years with the prospect of

extending for 25 years, providing significant benefits for China in maintaining their existence in the Indian Ocean. The Rakhine region, specifically Kyaukpyu's special economic zone, seems to be a 'paradise' for China. Because there are offshore gas fields in the region that have gas and oil valued 11 trillion and 23 trillion cubic feet and US\$10 trillion is already invested (Dariyanto, 2017).

Besides the oil and gas imported by China entered through the Kyaukpyu port, the Rakhine area also provided oil and gas pipelines to connect a line from Rakhine to Yunnan Province called the Shwe pipeline. China must secure the Shwe pipeline for the continuation of the oil and gas lines as China's energy security to lower the costs. The importance of these two projects helps China to be more confident with its ambitious project 'One Belt One Road' (OBOR) in 2013. These two projects, aside from being an entry point for China for oil and gas imports from the Middle East, are also strategically valuable since Kyaukpyu Port is projected as a Chinese naval base. So China worried the Rohingya humanitarian crisis poses a threat to its regional ambitions that could hamper its economic progress.

Moreover, by means of peace and development, it can be interpreted that China continuing support to the resolution as an effort to frame the conflict as a matter of economic development. Therefore the stability is created by poverty reduction by which one of the ways is 'expansion of Chinese investment.' Presenting itself as Myanmar ally by promoting the principle of non-interference to Myanmar's sovereignty make the right strategy in the pursuit of Chinese interests. The narratives of economic development, investment, and an image as 'closest friend' increasingly convinced Myanmar that only China whose serious intention in helping resolve the Rohingya humanitarian crisis. Thus Bertil Lintner suggests China's goal is not to solve the problem of Rohingya ethnicity in Myanmar, but to take advantage of them for their geostrategic reasons (Chauduri, 2018).

China overactive assistance to resolve the Rohingya humanitarian crisis has driven the US concern about the growing influence of China in the Southeast Asian region, especially Myanmar. To this condition the US does not remain silent, it provides assistance intensively in rebal-

ancing China's influence in the region. Financially, the assistance provided by the US to Myanmar loomed largely. After the UN meeting in New York this year, through the US ambassador to the UN, Nikki Haley announced the US would provide an additional US\$185 million for Rohingya, of which US\$156 million would be given to refugees and the people of Bangladesh as hosts, so that the total funding for the Rohingya humanitarian crisis has reached almost US\$389 million since last year (SCMP, 2018). This assistance was raised after the alleged issue of ethnic cleansing carried out by the Myanmar military regime.

Financial assistance is given continuously to Myanmar. Starting from the assistance of the US Agency for International Development (USAID) of US\$18 million then it followed by the assistance from the US billionaire George Soros during the administration of Barrack Obama which amounted to US\$375 (Webb, 2017). The presence of the US assistance was intended to promote democratic and liberal value in Myanmar where anti-democracy has been constructed. The assistance of US\$375 between 2012 and 2014 (under President Obama) was intended to establish 'democratic institutions' and increase 'economic development' to encourage new forms of government in Myanmar (Webb, 2017).

During Myanmar's 2015 elections, USAID's assistance of US\$18 million and promotions from the international community had an important role. Because the aid was used for funding the National League for Democracy (NLD) party led by Aung San Suu Kyi to win the election with the hope that the election of Aung San Suu Kyi to become an entry point for the US to promote democratic values (Mahalingam, 2018). Interestingly, the magnitude of the US influence by providing such assistance has escorted Suu Kyi to win the election as a leader of Myanmar.

If analyzed further, acts of ethnic cleansing in the Rohingya crisis indicate Myanmar government has done human rights violations. It drove the US to provide financial assistance and training so that the Myanmar government accommodates Rohingya fundamental rights, as part of democratic values. Basically, the US through USAID supported a peaceful and prosperous Burma that respects the human rights of its entire people. They worked dili-

gently in overcoming the human rights and welfare crisis in Rakhine State, agreeing to Burma's transition, strengthening respect for and protecting human rights and religious freedom (US Department of State, 2018). The winning of Aung San Suu Kyi in 2015 is perceived as one of the motives behind the US aid to Myanmar in response to the Rohingya crisis to change the values in Myanmar into more democratic and liberal.

After the election of Suu Kyi to become the leader of Myanmar, the US continued its efforts to establish its influence. The official announcement was made by President Obama, in 2016, to revoke economic sanctions given to Myanmar since 2009 after the occurrence of ethnic cleansing intended for Rohingya ethnicity. This was realized after Suu Kyi and Obama's meeting in the White House. Suu Kyi is also the one who supports the lifting of economic sanctions by the US. Besides, the US feels that Myanmar has then changed better and was no longer as a threat for the US (Samosir, 2016).

Many countries, ASEAN institutions, and the UN have their respective important roles in resolving the Rohingya humanitarian crisis. However, the explanation above shows that China and the US are two countries that are active in resolving the Rohingya humanitarian conflict. Their presence on this issue has different motives. With these differences in motives, the conflict of interest and perpetuate power rivalry both in many international issues is undeniable. Responding to this case, the US and several developed countries strongly opposed and imposed economic sanctions on Myanmar. However, the sanctions have increasingly loose up after the implementation of democratic elections in Myanmar which marked the entry of Aung San Suu Kyi to parliament in 2010 and her successful in Myanmar 2015 elections. Through this progress, the United States of America hopes that Suu Kyi becomes a good sign for Myanmar's democracy.

The good relations between Myanmar and the US were realized at a historic visit when Suu Kyi visited the White House to meet President Obama and Secretary of State Hillary Clinton. The meeting was at least to reestablish good relations between the two countries which had previously been alarmed after the imposition of economic sanctions by the US and seeking assistance to the US to re-

store peace in Myanmar. The historic visit is a problem of concern for China (Mahalingam, 2018). The problem is the worries of China's interests that exist today. Moreover, the US military presence in the Rakhine region is adjacent to Yunnan Province and responds by placing several military fleets in the region. The more visible of the rivalry is when Hilary Clinton's statement in a 2013 private speech, quoted by WikiLeaks, said, "We will call China with missile defense. We will put more of our fleet in the area" (Mahalingam, 2018).

The close relations between the US and Myanmar did not last long. From the several interactions carried out lately, Myanmar is inclined to China. Suu Kyi has visited Beijing twice since becoming Myanmar's leader but has missed an invitation from Washington to attend a meeting of Southeast Asian foreign ministers in the capacity as Myanmar's Foreign Minister (Mahalingam, 2018). China utilizes this momentum to the fullest. China, which supports promoting the peace process in Myanmar without any repressive (sanctions) resolution, looks more promising for Myanmar. In the end, the foreign policies taken by Suu Kyi were increasingly visible to China. This is consistent with the statement of Suu Kyi who has expressed her belief that China will do everything possible to promote the Myanmar peace process (Mahalingam, 2018).

The US regretted Myanmar's foreign policy change under Suu Kyi, which was closer to the US during President Obama administration but it has tendency to China in the more recent period. The US disappointment to Myanmar was seen when the US and its allies admit the pursuing of ethnic cleansing against Rohingya ethnic by the Myanmar government. Therefore the US offers a resolution by bringing the Rohingya humanitarian crisis case to the UNSC. However, this has received opposition from China. China feels that this is a preventive measure taken by the Myanmar government to protect its sovereignty from the Rohingya rebels (ARSA). China's efforts to banish the issue of the Rohingya crisis into the UNSC agenda was failed. Several countries urged the UN to take the initiative to form a Fact-Finding Team (FFT) to see the real conditions in Rakhine. Despite the resistance from the Myanmar government to the Rohingya FFT to enter its territory, the team continued to find the facts.

After the UN FFT conducted an investigation related to the Rohingya, the UN FFT also urged the UNSC to uphold justice in the case of Rohingya ethnic. This was stated at the annual UN meeting in New York in 2018. The UN FFT found that there was genocide treatment that occurred in Rakhine, Myanmar (The Guardian, 2018). Another finding is that there are at least three gross human rights violations committed by Myanmar, there are criminal war, criminal humanity, and genocide. However, this was denied by the Myanmar government which made Myanmar absent from the UN 2018 annual session. This condition makes China stated that sanctions or harsh criticism directed at Myanmar would not help resolve the current Rohingya humanitarian crisis. China play a 'constructive plan' (VOA News, 2018), so that China provides three stages of a solution to resolve the Rohingya humanitarian crisis starting from a ceasefire, promoting fair efforts, and poverty alleviation.

Not only power rivalry at the international level, but the power rivalry of both also emerged in the struggle for resources in Rakhine. The abundance of oil and natural gas reserves of 11 trillion and 23 trillion cubic feet contained in Rakhine seemed to make the Rakhine region as a site of 'struggle' for the two countries. In reality, the mass cruelty of the Rohingya crisis in Myanmar is a product of inter-imperialist capitalist and greedy competition and contest the US, Chinese and local business people to get full power from oil and natural gas reserves in the state of Rakhine, where the Rohingya live. More importantly, the US made the suffering of the Muslim minority of Myanmar to identify the rise of China as the dominant force in Asia.

Furthermore, the natural gas and oil pipelines (Shwe pipeline) located in Kyaukpyu are important elements contested by the US and China. Shwe pipes connected to China that began operations in October 2013 and August 2014, respectively, which end the US ability to impose a blockade on Chinese oil supplies and as a main strategic option (Joy, 2018). This Kyaukpyu seaport and Shwe pipeline allow China to avoid the Malacca Strait, which is a high traffic trade route. So that China will strive to make the Rakhine region conducive. It became clear that the Rohingya people in the strategic area were forced to step aside in inhuman ways. However, the US imperialists take

other advantages. They were making the issue of ethnic cleansing in Rakhine as a narrative of human rights violations issue that must be resolved by the international community. In the name of Human Rights, the US hopes to disrupt Myanmar conducive conditions in accordance with China's expectations and thwart China's regional supremacy in the Asian region. The Pentagon saw that Myanmar's corridor as an important supply line for China, so that by binding to Rakhine under the auspices of the US/NATO it became an effective way to block Chinese influence projects.

In general, the Rohingya humanitarian crisis has drawn international attention to it. The reason is, it not only resulted large casualties, but also the presence of developed countries competition to take advantage of the Rohingya humanitarian crisis to influence it. It is obvious when the US and China are present. The motive for the race to spread power in the region, abundant natural resources and several other differences of interests is another entry point of rivalry between the US and China in the Rohingya humanitarian crisis.

CONCLUSION

The threat from China rise and its presence in the Rohingya humanitarian crisis issue has made the US regarded them as a rival in its effort to maintain hegemony in South East Asia. The rivalry of both countries encompasses economic, security, and political issues which are concealed under the humanitarian issue. In one side, China is trying to protect the track of oil and natural gas pipelines that stretch through Rakhine to Yunnan Province. China also intended to build investment in Kyaukpyu port which was projected as an entry point for Chinese imported goods from Middle Eastern countries. Furthermore, China uses resolution for Rohingya crisis through peaceful means since China wants to cover a similar problem that happened in its region which occurred to Uighur Muslims in Xinjiang. More importantly, it is as an act of spreading power in the region as China rebalancing effort to the US power.

On the other hand, the US uses the Rohingya humanitarian crisis to spread democratic and liberal values in Myanmar while rebalancing China's dominance in the

region. The rivalry between the US and China concerning the Rohingya crisis has become one of the high intense issues for the international community. The struggle over national interest of Washington and Beijing has extended to the international world. The issue of humanitarian crisis is one thing, while in other issue or in the future, the rivalry of both will continue to exist as long as both countries seek to pursue each national interests.

REFERENCES

- Al Syahrin, M. N. (2018). China versus Amerika Serikat: Interpretasi Rivalitas Keamanan Negara Adidaya di Kawasan Asia Pasifik. *Journal Global & Strategis*, 12(1), pp. 145–163.
- Armandha, S. T. (2016). Posisi Bebas Aktif Indonesia dalam Rivalitas Tiongkok Terkait Pengadaan Alutsista. *Jurnal Pertahanan*, 6(3), pp. 117–144.
- BBC. (2011, April 28). PBB Gagal Sepakati Resolusi Bagi Suriah. Retrieved January 11, 2019 from https://www.bbc.com/indonesia/dunia/2011/04/110428_unsyria
- _____. (2018, August 12). PBB Klaim Satu Juta Minoritas Etnis Muslim Uighur Ditahan di Kamp-Kamp Politik Cina. Retrieved November 19, 2018 from <https://www.bbc.com/indonesia-45154379>
- _____. (2017, August 31). Krisis Terbaru Rohingya: Bagaimana Seluruh Kekerasan Bermula? Retrieved October 20, 2018 from <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-41105830>
- _____. (2016, November 25). Myanmar Dituduh Lakukan ‘Pembersihan Etnik’ Rohingya. Retrieved October 20, 2018 from <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-38098109>
- Bendini, R. (2016). *In-Depth Analysis United States - China Relations: a Complex Balance between Cooperation and Confrontation*. Brussels.
- Billing, A. (2010). Humanitarian Assistance: an Introduction to Humanitarian Assistance and the Policy for Sweden’s Humanitarian Aid. *Perspectives*, 17.
- Brunnstorm, D. & Nichols, M. (2018, September 25). U.S. Almost Doubles for Rohingya in Bangladesh, Myanmar. Retrieved October 12, 2018 from <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-un-usa/u-s-almost-doubles-aid-for-rohingya-in-bangladesh-myanmar-idUSKCN1M42B0>
- Callaghan, M. & Hubbard, P. (2016). The Asian Infrastructure Investment Bank: Multilateralism on the Silk Road. *China Economic Journal*, 9(2).
- Chauduri, P. P. (2018, February 04). China Using Rohingya Crisis to Influence Myanmar: Japan Envoy. Retrieved November 19, 2018 from <https://www.hindustantimes.com/world-news/china-using-rohingya-crisis-to-influence-myanmar-japan-envoy/story-nWi4wPbVlmeCgFfq7TOhMI.html>
- Dariyanto, E. (2017, September 05). Kekayaan Rakhine, Kota ‘Rohingya’ yang Tersandera Konflik. Retrieved November 21, 2018 from <https://news.detik.com/internasional/3629853/kekayaan-rakhine-kota-rohingya-yang-tersandera-konflik>
- Ferida, K. (2016, November 22). China Berikan Perlindungan Bagi 3.000 Warga Muslim Rohingya. Retrieved November 18, 2018 from <https://m.liputan6.com/amp/2658612/china-berikan-perlindungan-bagi-3000-warga-muslim-rohingya>
- Gallarotti, G. M. (2011). Soft Power/: What It Is, Why It’s Important, and the Conditions for Its Effective Use. *Journal of Political Power*, 4(1), pp. 25–47. <https://doi.org/10.1080/2158379X.2011.557886>
- Gao, C. (2017, October 2). China Aids Rohingya Refugees in Bangladesh while Backing Myanmar Government. Retrieved October 12, 2018 from <https://thediplomat.com/2017/10/china-aids-rohingya-refugees-in-bangladesh-while-backing-myanmar-government/>
- Goodman, D. (2017). Australia and the China threat: Managing ambiguity. *The Pacific Review*, 30(5), 769–782. <https://doi.org/10.1080/09512748.2017.1339118>
- Gray, C. (2011). *Hard Power and Soft Power: the Utility of Military Force as An Instrument of Policy in the 21st Century*. Pennsylvania: SSI Strategic Studies Institute.
- Hartati, A. Y. (2013). Studi Eksistensi Etnis Rohingya di Tengah Tekanan Pemerintah Myanmar. *Jurnal Hubungan Internasional*, 2(1), pp. 7–17.
- Hornby, L. & Wildau, G. (2018, January 18). China’s 2017 Economic Growth Fastest in Two Years. Retrieved January 27, 2018 from <https://www.ft.com/content/9bf532a8-66de-37bf-b515-03589957ada4>
- Human Rights Watch. (2018). Rohingya Crisis. Retrieved January 10, 2018 from <https://www.hrw.org/tag/rohingya-crisis>
- Ikenberry, J. (2014). *The Rise of China and the Future of Liberal World Order*. London: Chatham House The Royal Institute of International Affairs.
- Kingston, L. N. (2015). Protecting the World’s Most Persecuted: the Responsibility to Protect and Burma’s Rohingya Minority. *The International Journal of Human Rights*. <https://doi.org/10.1080/13642987.2015.1082831>
- Lee, Y. (2018). China Draws Three-Stage Path for Myanmar, Bangladesh to Resolve Rohingya Crisis. Retrieved November 18, 2018 from <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya/china-draws-three-stage-path-for-myanmar-bangladesh-to-resolve-rohingya-crisis-id>
- Mahalingam, V. (2018). *Strategic Importance of Myanmar its Relevance to Countries and the Contests*. New Delhi. Retrieved from www.claws.in
- Ministry of Foreign Affairs. (2014). *Official Development Assistance Policy and a Framework for Humanitarian Assistance*. Malta.
- Morrison, W. M. (2013). *China’s Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for The United States*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Neumann, L. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches ed. 7*. Edinburgh: Pearson Education Limited.
- Nye, J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Park, J. (2013). *China-U.S. Relations in East Asia: Strategic Rivalry and Korea’s Choice*. Washington DC: CSIS.
- Pratama, F. (2017, September 08). Dubes RI untuk Myanmar Buka-bukaan Soal Latar Belakang Krisis Rohingya. Retrieved January

- 11, 2018 from <https://news.detik.com/berita/3633773/dubes-ri-untuk-myanmar-buka-bukaan-soal-latar-belakang-krisis-rohingya>
- Rajagopalan, R. P. (2018, March 07). China's 2018 Military Budget: New Numbers, Old Worries. Retrieved April 17, 2018 from <https://thediplomat.com/2018/03/chinas-2018-military-budget-new-numbers-old-worries/>
- Reuters. (2016, November 22). China Says 3.000 Flee Myanmar after Fighting Along Border. Retrieved January 11, 2018 from <https://www.reuters.com/article/us-china-myanmar/china-says-3000-flee-myanmar-after-fighting-along-border-idUSKBN13H071>
- Safitri, I. A. (2014). Pemberian Bantuan Amerika Serikat kepada Somalia sebagai Bentuk Pembendungan Kekuatan Cina di Afrika. *Jurnal Analisis Hubungan Internasional*, 3(1), pp. 257–276.
- Samosir, H. A. (2016, October 08). Barrack Obama Cabut Sanksi AS Terhadap Myanmar. Retrieved November 21, 2018 from <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20161008104609-134-164166/barack-obama-cabut-sanksi-as-terhadap-myanmar>
- Sari, D. S., Prastiti, A., & Hidayat, T. (2018). Indonesian Government Policy on Rohingya Refugees. *Andalas Journal of International Studies*, 7(1), pp. 1–13. <https://doi.org/https://doi.org/10.25077/ajis.7.1.1-13.2018>
- South China Morning Post. (2018, May 15). US Criticises China for Shielding Myanmar from UN Action over Rohingya Crisis. Retrieved October 12, 2018 from <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2146184/us-criticises-china-shielding-myanmar-un-action-over>
- _____. (2018, September 25). US to Give US\$ 185 Million in Aid for Rohingya in Bangladesh, Myanmar. Retrieved November 21, 2018 from <https://www.scmp.com/news/asia/south-asia/article/2165604/us-give-us185-million-aid-rohingya-bangladesh-myanmar>
- Spry, D. (2016, September 07). What Is Soft Power? Hint: It's Not Footing Sam Dastyari's Bills. Retrieved January 11, 2018 from <https://theconversation.com/what-is-soft-power-hint-its-not-footing-sam-dastyaris-bills-65026>
- Sun, Y. (2018, February 14). China Finds Opportunity in Myanmar Crisis. Retrieved November 19, 2018 from <http://www.atimes.com/article/china-finds-opportunity-myanmar-crisis/>
- The Daily Star (2018, July 08). China Urges Myanmar to Start Rohingya Repatriation Soon. Retrieved August 12, 2018 from <https://www.thedailystar.net/rohingya-crisis/china-urges-myanmar-to-start-rohingya-refugee-repatriation-soon-1601959>
- The Guardian. (2018, October 24). Rohingya Genocide is Still Going On, Says Top UN Investigator. Retrieved November 26, 2018 from <https://amp.theguardian.com/world/2018/oct/24/rohingya-genocide-is-still-going-on-says-top-un-investogator>
- Ullah, A. K. M. A. (2016). Rohingya Crisis in Myanmar: Seeking Justice for the 'Stateless.' *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 32(3), pp. 285–301. <https://doi.org/10.1177/1043986216660811>
- UNICEF. (2018). *Rohingya Crisis*. Retrieved October 12, 2018 from https://www.unicef.org/emergencies/bangladesh_100945.html
- US Department of State. (2017, November 15). United States Assistance to Burma. Retrieved January 12, 2018 from <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/11/275606.htm>
- VOA News. (2018, August 28). China: Sanctions, Criticism Won't Help Settle Rohingya Issue. Retrieved November 26, 2018 from <https://www.voanews.com/amp/china-sanctions-criticism-wont-help-settle-rohingya-issue/4547174.html>
- Vuving, A. (2009). *How Soft Power Works*. Toronto: American Political Science Association Annual Meeting.
- Webb, W. (2017, September 20). Oil, Gas, Geopolitics Guide US Hand in Playing the Rohingya Crisis. Retrieved November 21, 2018 from <https://www.mintpressnews.com/oil-gas-geopolitics-us-rohingya-crisis/232145/>
- Wibisono, A. (2010). *Political Elites and Foreign Policy: Democratization in Indonesia*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Wong, E. (2018, August 17). U.S. Imposes Sanctions on Myanmar Military Over Rohingya Atrocities. Retrieved October 12, 2018 from <https://www.nytimes.com/2018/08/17/us/politics/myanmar-sanctions-rohingya.html>
- Yiqian, Z. (2018, April 02). China's Poverty Alleviation Efforts in Myanmar Help Ease Rakhine State Situation. Retrieved May 11, 2018 from <http://www.globaltimes.cn/content/1096305.shtml>
- Zarni, M. & Cowley, A. (2014). The Slow-Burning Genocide of Myanmar's Rohingya. *Pacific Rim Law & Policy Journal Association*, 23(3), pp. 681–752.
- Zhao, Q. (2005). America's Response to the Rise of China and Sino-US Relations. *Asian Journal of Political Science*, 13(2), pp. 1–27. <https://doi.org/10.1080/02185370508434256>