

proposal. Banyaknya alternatif sedikit menguntungkan karena memberikan tingkat keluwesan preferensi yang tinggi bagi pengambil keputusan.

Dampak konsekuensi penggunaan sumber daya bisa sangat berbeda jauh, tergantung proyeksi total struktur kekuatan, khususnya variabel biaya personil dan fasilitas. Proyeksi total struktur kekuatan dan warisan fasilitas dan personil yang sudah ada pada tahapan sebelumnya.

5. Kesimpulan

Kejelian McNamarra menghasilkan konsep ekonomi pertahanan yang diikuti secara konsisten oleh Departemen Pertahanan Amerika Serikat dengan buku petunjuk tentang penggunaan analisis ekonomi dalam kegiatan pertahanan nasional. (DoD, 1995) Konsep ini dipatuhi oleh semua Angkatan dengan buku petunjuk masing-masing. Kemunculan secara simultan efektivitas dan biaya menegaskan mitos

biaya sebagai kendala.

Masih banyak kejelian McNamarra, namun setidaknya tulisan ini dapat dijadikan pelajaran bahwa isu efektivitas dan biaya merupakan isu menegaskan inefisiensi di Departemen Pertahanan. Mengeliminasi inefisiensi selain menghilangkan peluang korupsi, juga membantu menuju pemerintahan yang bersih.



Referensi :

1. Alain C. Enthoven, K.Wayne Smith, Rand, New Edition, 2005, How Much Is Enough? Shaping the Defense Program 1961-1969.
2. ES Quade, W.I Boucher, Rand, June 1968, System Analysis and Policy Planning: Applications in Defense, Part-1.
- Attaway, L.D, Chapter 4, Criteria and Measurement of Effectiveness.
- Quade, ES, Chapter 1, Introduction
- Fisher, Gene.H, Chapter 7, Resource Analysis
3. Defense Resources Management Institute, Naval Postgraduate School, 2003, Slide presentation, Cost Estimating Techniques.
4. DRMI, NPS, 2003, Slide Presentation, Cost-Effectiveness Analysis.
5. DRMI, NPS, 2003, Diana I Angelis, Slide presentation, Cost Concepts and Analysis.
6. Fisher, Gene H, Rand, 1971, Cost Considerations in System Analysis.
7. DoD, 1995, Instruction, Economics Analysis For Decisionmaking.
8. DRMI, Defense Economic Analysis Council, 2nd edition, Economic Analysis Handbook.

Kebijakan Kelautan Indonesia Dalam Kerangka Kerjasama Keamanan Maritim ASEAN

Oleh: Willy F. Sumakul

1. Pendahuluan

Kerjasama Keamanan Maritim ASEAN (*ASEAN Maritime Security Cooperation*) yang sedang digemakan dan digalakkan perwujudannya di kalangan negara-negara maritim Asia Tenggara dewasa ini, merupakan suatu upaya dan kepedulian bersama untuk menciptakan suatu kawasan yang aman dan damai serta kondusif bagi pembangunan ekonomi khususnya di Asia Tenggara.

Untuk bisa mewujudkan suatu kawasan yang aman yang didasarkan pada kerjasama yang erat antar negara-negara terkait, diperlukan suatu pra kondisi yang mendukung di masing-masing negara. Agar supaya dalam pelaksanaannya mudah disinkronkan satu sama lain dan menghindari hal-hal yang dapat menjadi ganjalan ataupun hambatan. Pra kondisi yang dimaksud antara lain kebijakan pemerintah negara bersangkutan di bidang politik dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur pengelolaan wilayah lautnya, baik untuk kepentingan politik, ekonomi dan keamanan. Produk peraturan ini sangat penting karena akan memberikan kejelasan dan ketegasan di dalam pengelolaan wilayah laut secara internal, tidak saja untuk kepentingan ke dalam tetapi juga untuk kepentingan keluar, dalam arti dapat diadaptasikan dengan negara lain.

Dikaitkan dengan hal ini, wilayah Indonesia yang mencakup dua pertiga kawasan maritim Asia Tenggara, sungguh ironis sampai saat ini belum memiliki satu produk peraturan yang menyeluruh dan mengikat untuk

manajemen kelautan. Pengelolaan kelautan sampai saat belum efektif bahkan simpang siur, di mana terdapat 13 instansi pemerintah yang berkecimpung di laut, masing-masing dengan kepentingannya sendiri. Tanpa harus mengatakan "meniru" negara maritim besar, maka sudah sewajarnya Indonesia memiliki *National Ocean Policy* atau Kebijakan Kelautan Nasional. Sebagai inisiator kerjasama keamanan ASEAN, seharusnya Indonesia lebih dulu siap secara internal agar ide besar tersebut dapat dilaksanakan. Dalam hal ini diperlukan suatu komitmen pemerintah yang mencerminkan sikap sebagai negara maritim besar, sehingga membenarkan teori A.T. Mahan yang mengatakan bahwa salah satu persyaratan bagi suatu negara maritim yang ingin makmur dan maju adalah sikap pemerintahnya.

2. Komitmen Politik

Kebijakan Kelautan Nasional merupakan kebijakan pemerintah Republik Indonesia yang menyangkut pengelolaan laut yurisdiksi nasional secara terpadu dan komprehensif dalam semua aspek. Apabila disingkat akan bertumpu pada tiga bidang pokok, yaitu bidang politik, ekonomi dan keamanan. Oleh karena itu langkah awal yang harus dilakukan adalah penciptaan *ocean governance* yang akan menjadi dasar (basis) pelaksanaan:

- Menetapkan seorang pejabat pemerintah setingkat menteri yang disertai tugas dan bertanggung jawab dalam pengembangan kebijakan kelautan serta manajemen

dari keseluruhan aktifitas di laut,

- Membangun tata pemerintahan yang mendukung ke arah terwujudnya kekuatan maritim di Indonesia,
- Membangun sistem pendidikan masyarakat yang mendukung ketersediaan sumber daya manusia yang handal dalam mengelola sumber daya kelautan,
- Mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi kelautan sebagai *multiplier effect*.

3. Pertimbangan-pertimbangan

Dasar

Berbeda dengan pembangunan yang dilakukan di darat, pembangunan di laut mempunyai kekhususan tersendiri. Oleh karena itu Kebijakan Kelautan Indonesia hendaknya menganut prinsip-prinsip dasar antara lain:

- Pembangunan kelautan hendaknya tetap diabdikan bagi tercapainya Kepentingan nasional Indonesia yang berkaitan dengan laut (bukan kepentingan nasional di laut),
- Kepentingan nasional bangsa Indonesia yang dimuat dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara dibagi dalam tiga strata yaitu mutlak, penting dan pendukung, belum sepenuhnya dijadikan acuan dalam penentuan kebijakan oleh kalangan birokrasi pemerintahan di segala bidang dan belum tersosialisasikan dalam elemen-elemen masyarakat secara luas.

Hal ini karena rumusan tentang kepentingan nasional tersebut belum dimuat dalam produk peraturan/perundangan yang lebih tinggi, sehingga dapat mengikat seluruh kekuatan bangsa dan negara Indonesia. Padahal banyak pihak menetapkan kepentingan menjadi *The Ultimate Goal Of A Nation*, yang secara sederhana dapat dikatakan bahwa tidak ada lagi komitmen bangsa yang lebih tinggi dari itu, suatu komitmen yang tegas, bahkan bersedia untuk berperang manakala kepentingan nasionalnya terganggu atau dilanggar. Turunan atau penjabaran ke bawah dari kepentingan nasional adalah Strategi Keamanan Nasional (*National Security Strategy*) atau di beberapa negara maju seperti Amerika Serikat menyebutnya sebagai *National Strategy* yang akan memuat antara lain tujuan-tujuan keamanan nasional yang umumnya bertumpu pada tiga bidang pokok, yaitu politik, ekonomi dan keamanan. Dari strategi keamanan nasional kemudian dielaborasi kepada bidang-bidang yang lebih luas menjadi *Grand National Strategy* (Strategi Besar), yang menjelaskan dan mengatur bagaimana seluruh kekuatan/potensi bangsa (*all the national power*) dimobilisasi dan diberdayakan untuk pembangunan untuk tujuan kejayaan bangsa dan negara sesuai dengan kepentingan nasional yang sudah ditetapkan.

- Dari paradigma pengambilan keputusan nasional, maka Kebijakan Kelautan Indonesia selanjutnya berada pada strata atau tingkat *grand strategy*, dengan demikian akan menjadi acuan dan tuntunan bagi seluruh kekuatan nasional yang berkecimpung di laut. Kebijakan Kelautan haruslah merupakan penjabaran dari *grand strategy*, sehingga tidak berlebihan apabila kebijakan tersebut dinaungi oleh suatu produk setara Undang-undang atau bila Undang-undang dirasakan terlalu lama prosesnya, maka bisa ditempuh dengan mem-

buat Perppu. Dengan demikian diharapkan dapat disusun manajemen operasional yang baik serta mencegah timbulnya konflik internal antar para pemangku kepentingan yang terlibat.

- UNCLOS 1982 dipandang sebagai konstitusi Internasional mengenai lautan dan laut, juga aturan-aturan, komitmen, perundingan internasional lainnya, yang menyediakan kerangka aturan kegiatan di laut. Pembangunan kelautan di negara manapun di dunia tidak akan terlepas dari interaksinya dengan negara maritim lain di sekitarnya, mengingat laut saling terhubung satu sama lain dan tidak dapat dibatasi.
- Secara internal, tumbuh dan berkembangnya berbagai kepentingan sektoral di laut sekarang ini semakin menambah sulit dan kompleks pengelolaan laut. Masing-masing pemangku kepentingan berkeinginan mengembangkan dan membangun sektornya menurut kepentingannya sendiri untuk keuntungan sektoral pula. Hal ini diperparah dengan sistem pemerintahan yang dianut saat ini, yaitu desentralisasi pemerintahan melalui otonomi daerah. Undang-undang RI No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberi kewenangan kepada pemerintah daerah tingkat satu dan dua untuk ikut mengelola laut bagi kepentingan pembangunan daerahnya.
- Keadaan lingkungan keamanan baik regional maupun internasional hendaknya menjadi perhatian khusus dalam menyusun *Ocean Policy*, karena lingkungan keamanan saat ini akan sangat mempengaruhi keadaan di dalam negeri di semua aspek bidang pembangunan baik pengaruh positif maupun pengaruh negatif. Khususnya dalam bidang keamanan dan keselamatan di laut, Indonesia menghadapi banyak tantangan, yang apabila dikaji lebih mendalam, tantangan tersebut muncul akibat

kelemahan Indonesia sendiri, misalnya dalam hal penegakan kedaulatan dan hukum di laut, masih terdapat banyak kelemahan antara lain karena kemampuan dan kekuatan instansi/aparat penegak hukum belum memadai baik kuantitas maupun kualitas. Pelanggaran dan kejahatan di laut seperti pembajakan, perompakan, penyelundupan dan kegiatan ilegal lainnya menyebabkan masyarakat maritim internasional memandang perairan Indonesia sebagai perairan yang rawan dan dijuluki *black water*. Lingkungan keamanan di laut dianggap semakin rawan karena dipicu oleh dugaan bahwa laut akan dijadikan wahana bagi teroris melancarkan aksinya. Oleh karena itu muncul berbagai inisiatif dari negara-negara maritim besar/kuat yang disponsori oleh Amerika Serikat untuk mengajak negara-negara di dunia termasuk negara-negara Asia Tenggara bergabung dalam *Proliferation Security Initiative* (PSI), *Container Security Initiative* (CSI) maupun *Maritime Security Operation*. Di sinilah letak pentingnya Indonesia mempunyai *national security strategy* agar supaya dalam pengambilan keputusan benar-benar tepat dan benar tidak merugikan kepentingan nasional. Sebagai contoh, PSI bukanlah semata-mata suatu inisiatif pada tingkat operasional, melainkan suatu inisiatif di bidang politik yang tentunya perlu disikapi melalui pendekatan yang tepat pula.

- Masalah eksternal lain yang perlu diantisipasi dengan baik adalah pengaruh kuat dari beberapa negara maritim besar seperti China (mulai meninggalkan visi kontinental dan beralih ke visi maritim), India, Jepang, Australia dan Amerika Serikat.
- Hal lain yang perlu diperhatikan adalah keseriusan dan keberlanjutan Indonesia untuk mematuhi dan melaksanakan dengan baik dan benar ketentuan-ketentuan/konvensi-

Kerjasama Politik Keamanan ASEAN Dan Pembangunan Kapabilitas TNI Angkatan Laut

Oleh: Alman Helvas Ali

1. Pendahuluan

Sebagai tindak lanjut dari diratifikasinya ASEAN Charter oleh semua negara anggota, saat ini telah berdiri suatu badan baru ASEAN bernama ASEAN Political Security Council (APSC). APSC yang keanggotaannya diisi oleh para Menteri Luar Negeri ASEAN merupakan badan yang ditugaskan untuk membangun kerjasama politik dan keamanan ASEAN menuju sasaran terciptanya Komunitas ASEAN pada 2015 sebagaimana ditetapkan dalam ASEAN Political Security Community Blue Print yang disetujui dalam KTT ASEAN Ke-14 di Thailand pada 27 Februari-1 Maret 2009. Tidak lama setelah berdiri, APSC telah mulai bekerja untuk mengidentifikasi isu yang menjadi prioritas kerjasama politik keamanan di kawasan Asia Tenggara.

Dalam ASEAN Ministerial Meeting Ke-42 di Thailand pada Juli 2009, para Menteri Luar Negeri ASEAN telah mengidentifikasi 11 isu politik keamanan yang menjadi prioritas kerjasama ke depan. Kesebelas isu tersebut mencakup, (1) *the endorsement of the Terms of Reference of the ASEAN Human Right Body*, (2) *the establishment of ASEAN's new dispute settlement mechanism*, (3) *the setting up of guidelines for accession to the 1976 Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* (4) *the enhancement of ASEAN cooperation regarding disaster management*, (5) *the enhancement of ASEAN cooperation on the fight against human trafficking in persons and migrant workers*, (6) *the setting up of an ASEAN Fisheries Forum*, (7) *the enhancement of cooperation with civil society organizations in the fight against non-traditional security problem*, (8) *the*

finalization of an ARF vision statement, (9) *the strengthening of the role of ASEAN in peacekeeping and humanitarian assistance*, (10) *the enhancement of cooperation on the SEANWFZ Treaty* dan (11) *the drafting of APSC's rules of procedures*.

Indonesia sebagai salah satu anggota ASEAN sudah seharusnya mempersiapkan diri untuk melaksanakan kerjasama pada 11 isu yang telah disepakati. Apabila dikaji lebih jauh, dari sebelas isu tersebut terdapat beberapa isu yang mempunyai hubungan langsung dengan TNI Angkatan Laut. Yakni isu *the enhancement of ASEAN cooperation on the fight against human trafficking in persons and migrant workers*, *the setting up of an ASEAN Fisheries Forum*, *the enhancement of cooperation with civil society organizations in the fight against non-traditional security problem* dan *the strengthening of the role of ASEAN in peacekeeping and humanitarian assistance*.

Keempat isu itu hendaknya tidak sekedar dilihat sebagai tantangan bagi TNI Angkatan Laut, tetapi sepantasnya dipandang pula sebagai peluang dalam pembangunan kekuatan. Dalam pembangunan kekuatan, secara garis besar tujuannya adalah untuk mengamankan kepentingan nasional. Agar mengamankan bisa mengamankan kepentingan nasional, TNI Angkatan Laut dituntut untuk mempunyai sejumlah kapabilitas untuk menghadapi beragam jenis tantangan dan ancaman. Kapabilitas TNI Angkatan Laut tentu tidak dapat dilepaskan dari tugas pokok yang diembannya.

Menjadi suatu pertanyaan kapa-

bilitas seperti apa yang sebaiknya dibangun dan diperkuat ke depan dalam rangka mengisi kerjasama politik keamanan ASEAN, khususnya pada bidang kerjasama maritim? Bagaimana kapabilitas tersebut dikaitkan dengan *minimum essential force* yang telah ditetapkan oleh Departemen Pertahanan? Terkait dengan hal tersebut, tulisan ini akan mengupas tentang kerjasama politik keamanan ASEAN dikaitkan dengan pembangunan kapabilitas TNI Angkatan Laut ke depan.

2. Empat Isu Prioritas Kerjasama

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, dari 11 isu politik keamanan yang menjadi prioritas kerjasama ASEAN ke depan, empat isu di antara mempunyai keterkaitan langsung dengan TNI Angkatan Laut. Yakni isu *the enhancement of ASEAN cooperation on the fight against human trafficking in persons and migrant workers*, *the setting up of an ASEAN Fisheries Forum*, *the enhancement of cooperation with civil society organizations in the fight against non-traditional security problem* dan *the strengthening of the role of ASEAN in peacekeeping and humanitarian assistance*. Apabila mengacu pada ASEAN Political Security Community Blue Print (2009-2015), sebagian dari empat isu tersebut tercakup dalam bidang *A Rules-Based Community of Shared Values and Norms*, sebagian lainnya digolongkan dalam bidang *A Cohesive, Peaceful and Resilient Region With Shared Responsibility for Comprehensive Security*. Kerjasama maritim ASEAN sendiri merupakan salah satu sub bidang dalam *A Rules-Based Community of Shared Values and Norms*.

Tentu menjadi pertanyaan me-