

# PELUANG DAN PROSPEK DIPLOMASI ANGKATAN LAUT



Oleh: Alman Helvas Ali

## 1. Latar Belakang

Perebutan klaim atas kawasan kaya minyak di Laut Sulawesi (Ambalat) pada Februari-Maret 2005 menunjukkan bahwa AL memiliki nilai tersendiri dalam mendukung diplomasi Indonesia. Kesediaan Malaysia untuk merundingkan isu itu

dengan Indonesia salah satunya tidak lepas dari kontribusi diplomasi AL, tanpa menafikan kontribusi dari komponen bangsa Indonesia lainnya.

Bagi kalangan realis di Indonesia, perebutan klaim di Laut Sulawesi menunjukkan sekali lagi pembenaran tesis bahwa mustahil untuk mengejar dan mengamankan kepentingan nasional dengan mengabaikan peran kekuatan militer, khususnya

peran Angkatan Laut. Terlebih lagi bagi Indonesia yang merupakan negara kepulauan terbesar di dunia yang dua pertiga wilayahnya adalah perairan. Kehadiran kekuatan laut yang berstatus *medium regional projected navy* untuk mengamankan Nusantara dan sekitarnya adalah sebuah keharusan, sekaligus dapat meningkatkan posisi tawar Indonesia dalam isu perdamaian dan stabilitas kawasan. Naskah ini dirancang untuk membahas





tentang diplomasi AL, peluang dan prospeknya dalam rangka mengejar dan mengamankan kepentingan nasional, termasuk kepentingan nasional di laut.

## 2. Posisi Angkatan Laut Dalam Politik Luar Negeri

Dalam pidatonya pada 2 September 1948 yang berjudul "Mendayung Antara Dua Karang", Mohammad Hatta menyatakan bahwa politik luar negeri Indonesia hendaknya didasarkan pada realitas kepentingan negara kita di setiap waktu. Dengan kata lain, politik luar negeri harus diabdikan kepada kepentingan nasional. Dalam rangka mengejar kepentingan nasional, setidaknya terdapat tiga instrumen utama untuk mencapainya yaitu instrumen politik, ekonomi dan militer.

Politik luar negeri adalah bagian tak terpisahkan dari kebijakan umum pemerintah yang berkaitan dengan hubungan luar negeri dan dirumuskan untuk mencapai beberapa tujuan. Di antaranya adalah memajukan kepentingan nasional dengan pelaksanaan politik luar negeri dan diplomasi yang handal dan efektif, memosisikan negara secara baik pada percaturan politik internasional dan memberikan kontribusi pada perdamaian dan stabilitas internasional.

Pelaksanaan politik luar negeri dalam rangka mengejar kepentingan nasional jelas harus melihat realitas politik, ekonomi dan militer/keamanan. Oleh

karena itu, dalam prakteknya negara-negara di dunia mengerahkan segala daya upaya dalam rangka mengejar kepentingan nasionalnya, termasuk pada pelaksanaan politik luar negeri. Sehingga selain menempuh langkah-langkah persuasif, tidak jarang ditempuh pula langkah-langkah koersif dalam implementasi politik luar negeri.

Dari perspektif pertahanan Nusantara, pertahanan negara kepulauan ini hendaknya dilaksanakan melalui tiga pagar, meliputi pagar politik diplomasi, hukum dan militer. Pagar politik diplomasi dan hukum adalah pagar terdepan dalam usaha mempertahankan Nusantara, sementara pagar militer adalah *the last resort*. Namun demikian, meskipun pagar militer merupakan *the last resort*, bukan berarti kekuatan militer dikerahkan dan digunakan hanya ketika upaya politik diplomatik dan hukum telah menemui jalan buntu. Kekuatan militer, khususnya AL dapat dikerahkan dan digunakan ketika upaya pertahanan masih berada pada pagar politik diplomatik dan hukum, di mana upaya ini dikenal sebagai *gunboat diplomacy* dengan kapal perang sebagai instrumen pelaksanaannya.

*Gunboat diplomacy* adalah "the use or threat of limited naval forces, otherwise than as an act of war, in order to secure advantage, or to avert loss, either in the furtherance of an international dispute or else against foreign nationals within the territory or the jurisdiction of their own state".

Definisi ini mencakup seluruh spektrum kegiatan AL, seperti manuver kapal perang, kunjungan dan latihan. Tidak tercakup dalam definisi itu apabila dalam manuver kapal perang tersebut tak ada pihak yang menganggapnya sebagai ancaman, karena unsur yang ingin dicapai dari *gunboat diplomacy* adalah *coercion* yang diharapkan akan mempengaruhi cara bertindak pihak yang menjadi "korban" diplomasi kapal perang.

Secara singkat, *gunboat diplomacy* adalah upaya untuk mendemonstrasikan keinginan politik (*political will*) dari negara pelaku diplomasi itu. Keinginan politik tersebut dide-monstrasikan dengan tingkat komitmen yang terukur bukan saja dalam hal jumlah, namun juga nilai pesan politik dari aset kapal perang yang dikerahkan dan digunakan. Sebagai ilustrasi, nilai dari *gunboat diplomacy* yang menggunakan kapal patroli akan berbeda bila dibandingkan dengan menggunakan kapal fregat atau kapal penjelajah.

Timbul pertanyaan yaitu mengapa AL "terpilih" menjadi aktor diplomasi sehingga diplomasi menjadi satu dari tiga fungsi AL secara universal menurut Ken Booth? Menurut S.G Gorshkov, "the navy, as a constituent part of the armed forces of the state, has a further distinctive feature, namely the ability to demonstrate graphically the real fighting power of one's state in the international arena. Thus, the fleet has always been an instrument of the policy of states, an important aid





to diplomacy in peacetime. To this corresponded the very nature of a navy, the properties peculiar to it, namely, constant high combat readiness, mobility and ability in a short time to concentrate its forces in selected areas of the ocean”.

Dengan kemampuan proyeksi kekuatan, kapal perang dapat *poise* atau *hover* di luar perairan yurisdiksi nasional negara lain untuk memberikan pesan kepada negara sasaran diplomasi. *Poise* atau *hover* merupakan bagian dari *naval presence* karena tanpa *naval presence* berarti kekuatan laut tak memiliki peran untuk dilaksanakan segera. Menurut Jeremy Stocker, “*naval presence permits intervention but is not self*

*interventionary*”. Kemampuan kekuatan laut untuk “berdiam” di perairan internasional untuk periode waktu yang panjang memberikan kesempatan bagi kekuatan itu untuk hadir tanpa membuat komitmen, yang dalam *British Maritime Doctrine BR 1806* dikenal sebagai *poise*.

Unsur kekuatan laut yang *poise* dapat bertindak sebagai kekuatan untuk *deterrence* ataupun *active coercion*. Kemampuan unik ini sangat berguna di dalam lingkungan strategis yang dinamis dan tidak pasti saat ini, karena *poise* mengeksploitasi mobilitas, kelincahan, pencapaian berkelanjutan dan daya angkat

(*lift capacity*). Dari sini dapat diambil kesimpulan bahwa *gunboat diplomacy* akan dinyatakan berhasil mencapai maksud yang dikehendaki apabila berhasil menimbulkan unsur *coercion*, di mana menurut Geoffrey Till *coercion* dapat dibagi ke dalam dua dimensi yaitu *deterrence* dan *compellence*.

Isu *gunboat diplomacy* makin menarik ketika Ken Booth dalam bukunya *Navies and Foreign Policy* menyatakan bahwa diplomasi adalah salah satu dari tiga fungsi AL. Ada pendapat bahwa fungsi diplomasi dalam waktu-waktu tertentu tidak dapat dipisahkan dari fungsi militer, karena unsur pelaksanaannya sama yaitu kapal perang. Dalam kasus tertentu, kehadiran unsur kapal perang di perairan yang berpotensi konflik dengan negara lain pada satu sisi adalah fungsi diplomasi, namun pada sisi lain juga melaksanakan fungsi militer.

Dengan kata lain, kehadiran unsur kapal perang tersebut tidak sepenuhnya melaksanakan fungsi diplomasi, namun juga tidak sepenuhnya melaksanakan fungsi militer. Sehingga muncul pendapat bahwa pembagian secara kaku antara fungsi diplomasi dan fungsi militer tidak dapat dilaksanakan setiap waktu, namun tergantung pada perkembangan yang terjadi dan misi yang diemban oleh kapal perang. Pembagian secara kaku seperti yang dinyatakan oleh Ken Booth dapat diaplikasi pada kasus tertentu saja, semacam kunjungan muhibah.

Mengacu pada kondisi itu, tidak mengherankan bila ada



pihak yang berpendapat bahwa fungsi diplomasi tidak dapat dipisahkan dari fungsi militer sehingga beberapa negara seperti Inggris memasukkan fungsi diplomasi sebagai bagian tak terpisahkan dari fungsi militer. Konsekuensinya trinitas AL bukan lagi militer-konstabulari-diplomasi seperti pendapat Ken Booth, namun menjadi militer-konstabulari-*benign*. Tidak berarti tidak ada negara yang mengikuti pendapat Ken Booth, karena pendapat Booth masih terus digunakan oleh Amerika Serikat hingga kini.

Menarik untuk dicermati tentang penggunaan terminologi *gunboat diplomacy* dan *naval diplomacy*. Mencermati kedua terminologi itu, sesungguhnya tidak ada perbedaan signifikan di antara keduanya, karena baik *gunboat diplomacy* maupun *naval diplomacy* mengedepankan pentingnya unsur *coercion* dalam rangka mencapai maksud yang dikehendaki. Menurut pengetahuan penulis, istilah *gunboat diplomacy* digunakan secara umum dalam berbagai literatur navalisme sampai era 1970-an. Memasuki era 1980-an, literatur navalisme mulai beralih menggunakan istilah *naval diplomacy* sehingga praktis memasuki era 1990-an hingga kini hampir tidak pernah lagi ditemukan penggunaan istilah *gunboat diplomacy* dalam literatur itu.

Pentingnya fungsi kapal perang dalam diplomasi telah ditekankan oleh para ahli strategi maritim seperti Sir Julian Corbett, Sir Herbert Richmond,



S.G Gorshkov dan Alfred Thayer Mahan yang menekankan strategi maritim dan penggunaan kekuatan AL harus sesuai dengan strategi nasional keseluruhan dan tujuan-tujuan politik negara yang diharapkan dicapai oleh para pemimpin negara. Sehingga Sir Jullian Corbett menyatakan bahwa “fungsi pertama dari armada adalah mendukung atau merusak upaya diplomasi”.

Diplomasi AL adalah instrumen politik luar negeri pemerintah untuk mengirimkan pesan politik kepada pihak asing, karena kehadiran kapal perang dapat menimbulkan pengaruh yang besar pada politik luar negeri suatu negara. Tentu saja dalam manajemen nasional, implementasi politik luar negeri menjadi tahapan operasional di lapangan, termasuk penggunaan diplomasi AL melalui sebuah

sistem yang runtut dan tidak sekonyong-konyong. Diplomasi AL dilakukan pada masa perang maupun masa damai. Sebagai instrumen dari politik luar negeri, AL menerjemahkan dukungannya dalam bentuk kehadiran kapal perang di laut (*naval presence*) melalui operasi rutin (*regular operation*) maupun operasi kontinjensi (*contingency operation*).

Banyak negara telah memperoleh manfaat dari diplomasi AL yang dilaksanakan oleh masing-masing AL, termasuk Indonesia sendiri. Namun demikian dalam prakteknya di Nusantara, masih banyak pihak di luar ALRI yang tidak kurang paham akan nilai strategis ALRI sebagai instrumen diplomasi. Bahkan ada pihak tertentu yang tidak dapat menerima kenyataan universal bahwa di negeri manapun AL



adalah salah satu perangkat diplomasi. Sehingga ada semacam anggapan bahwa diplomasi AL merupakan “anak haram” karena akan merusak citra Indonesia sebagai “negeri yang sangat sopan santun dan beradab” dalam berdiplomasi.

Akibat dari ketidakpahaman tersebut, selama ini Indonesia seringkali mengalami kerugian menyangkut kepentingan nasionalnya. Kerugian tersebut timbul AL sebagai instrumen diplomasi tidak didayagunakan secara optimal untuk mengamankan kepentingan nasional dan seringkali hal itu terjadi karena ada pihak tertentu yang merasa bahwa dirinya adalah aktor tunggal diplomasi Indonesia. Padahal berbagai kejadian dalam hubungan antar bangsa menunjukkan bahwa diplomasi tanpa didukung oleh kekuatan militer/Angkatan Laut tidak akan mencapai hasil optimal, malah sebaliknya berpotensi merugikan kepentingan nasional. Contoh nyata dari tidak optimalnya penggunaan kekuatan AL sebagai instrumen diplomasi adalah kasus lepasnya Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan, di mana ada pihak-pihak di dalam negeri yang melarang atau setidaknya membatasi kegiatan operasi TNI AL di kedua pulau saat *status quo*.

### 3. Peluang Diplomasi AL Ke Depan

Sebagai negara kepulauan yang *life line*-nya bersinggungan dengan *life line* negara-negara lain, upaya mengejar dan

mempertahankan kepentingan nasional harus dilakukan dengan segala upaya. Dalam rangka mengejar dan mempertahankan kepentingan nasional tersebut, diplomasi AL dapat dilaksanakan untuk mengirimkan pesan kepada pihak-pihak lain mengenai sikap Indonesia. Baik dalam konteks *inter-state conflict*, *intra-state conflict* maupun *trans-national crime*.

Kasus Ambalat adalah salah satu contoh *inter-state conflict* bagi Indonesia yang tidak dapat dikaitkan dengan penetapan isu batas negara belaka, tetapi juga terkait dengan potensi energi, khususnya minyak dan gas bumi. Penting untuk digarisbawahi bahwa kini konflik sebagian di antaranya muncul karena isu energi di tengah mulai berkurangnya sumber-sumber minyak di satu sisi dan melonjaknya harga minyak di sisi lain. Indonesia sebagai negara yang memiliki cukup banyak sumber-sumber minyak tidak dapat menghindar dari fenomena itu.

Oleh karena itu, diplomasi Indonesia harus didukung oleh pengerahan dan penggunaan kekuatan AL, khususnya kapal perang. Dengan kata lain, peluang diplomasi AL dalam rangka mendukung kepentingan nasional terbuka lebar dan harus dimanfaatkan sebesar-besarnya. Ada beberapa isu di mana keteguhan sikap politik Indonesia harus didukung oleh diplomasi AL.

Pertama, peran Indonesia dalam percaturan politik keamanan kawasan, khususnya

Asia Tenggara. Sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, sewajarnya memiliki *bi-la* Indonesia memiliki *bargaining power* yang juga besar di Asia Tenggara. Terlebih Indonesia yang menduduki dua pertiga kawasan Asia Tenggara di masa lalu berperan sebagai *big brother* dalam percaturan politik keamanan Asia Tenggara.

Ada keinginan kuat dari bangsa Indonesia untuk kembali mengambil peran sebagai pemimpin kawasan Asia Tenggara setelah peran itu terlepas akibat krisis ekonomi. Keinginan tersebut dapat terwujud apabila juga didukung oleh aspek militer yang kuat, selain dukungan aspek ekonomi. Berbicara tentang aspek militer, kekuatan militer pada masa damai juga dapat digunakan untuk menunjang *bargaining power* terhadap negara-negara lain. Dan tanpa bermaksud melebih-lebihkan, karena sifatnya yang khas maka kekuatan AL dapat dieksploitasi sedemikian rupa untuk kepentingan diplomasi.

Apabila Indonesia mampu memadukan antara aspek politik dan militer dalam rangka kepentingan diplomasi, niscaya *bargaining position* Indonesia dalam percaturan politik keamanan kawasan akan meningkat. Agar *bargaining position* Indonesia dapat meningkat, salah satu opsi yang mutlak ditempuh adalah pembangunan kekuatan TNI, termasuk ALRI. Apabila mencermati peran politik keamanan Indonesia di kawasan



sejak 1960-an hingga 1980-an, sangat jelas ada korelasi kuat antara kekuatan diplomasi dan kekuatan militer, khususnya kekuatan AL.

Kedua, isu perbatasan maritim. Indonesia berbatasan laut dengan 10 negara tetangga, di mana terdapat beberapa masalah penetapan garis batas dan landas kontinen yang belum selesai. Belajar dari kasus lepasnya Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan, diplomasi AL harus senantiasa dilaksanakan di wilayah-wilayah perbatasan yang rawan konflik dengan negara-negara lain. Kehadiran unsur kapal perang di wilayah perbatasan merupakan pesan kepada negara-negara yang berbatasan dengan Indonesia bahwa Indonesia memiliki komitmen untuk melindungi wilayahnya.

Meskipun suatu wilayah perbatasan maritim dinyatakan *status quo*, perlu dipahami bahwa *status quo* tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk melarang adanya kegiatan Indonesia di wilayah tersebut. Sejarah mengajarkan kepada Indonesia betapa *status quo* telah membuat Indonesia tidak melakukan kegiatan apapun di Pulau Sipadan dan Ligitan, sementara Malaysia melaksanakan berbagai kegiatan yang menandakan kehadiran mereka di kedua pulau. Meskipun *status quo*, diplomasi AL harus tetap digelar di wilayah sengketa untuk menunjukkan kehadiran Indonesia sekaligus meningkatkan *bargaining position*.

Ketiga, isu ALKI. ALKI adalah perairan yurisdiksi Indonesia yang digunakan bagi kepentingan navigasi internasional, sehingga sudah menjadi kewajiban Indonesia untuk menjamin keamanan di ALKI. Kehadiran diplomasi AL di ALKI merupakan keharusan untuk menunjukkan pesan politik kepada negara-negara yang kapal perangnya melintas di sana bahwa Indonesia serius dan konsisten dalam menjaga wilayah lautnya yang menjadi sarana perlintasan navigasi internasional. Penting untuk dicermati bahwa diplomasi AL di ALKI hanya dapat dilaksanakan bila di sana terdapat unsur kapal perang asing yang melintas, karena hanya dengan demikian maka diplomasi AL tersebut eksis.

Kehadiran kapal perang asing di ALKI sebaiknya dicermati, karena tak ada jaminan bahwa kapal perang itu akan berlaku sopan selama melintas. Di sinilah pentingnya kehadiran kapal perang AL di ALKI, bukan saja untuk mengamankan alur laut tersebut namun juga untuk mengirimkan pesan politik kepada negara-negara pengguna ALKI. ALKI pada satu sisi adalah peluang bagi Indonesia untuk mengamati pergerakan kapal perang asing yang melintas Nusantara, namun di sisi lain juga merupakan tantangan karena ALKI berpotensi untuk melahirkan tantangan bagi Indonesia.

Berangkat dari ketiga isu tersebut, prospek diplomasi AL ke depan akan senantiasa besar

karena tak dapat dilepaskan dari kedudukan Indonesia di kawasan berikut peran politik keamanannya. Namun demikian prospek yang besar itu tak akan mampu diterjemahkan di lapangan bila pemerintah dan parlemen tidak memiliki kesepakatan untuk membangun kekuatan ALRI menuju status *medium regional projected navy*. Sebab diplomasi AL harus dilakukan oleh kapal perang yang modern dan memiliki daya pukul yang mematikan serta mampu menimbulkan *coercion* dan dampak penangkalan. Dari jenis kapal perang yang memenuhi kriteria tersebut adalah kelas korvet ke atas seperti korvet, fregat dan kapal perusak.

#### 4. Penutup

Diplomasi AL merupakan kebutuhan mutlak bagi Indonesia sebagai negara kepulauan yang berada pada salah satu barometer perdamaian dan stabilitas keamanan kawasan. Kepentingan nasional tidak dapat dikejar dan dipertahankan hanya melalui meja perundingan tanpa ada pengerahan dan penggunaan kekuatan militer untuk mendukungnya. Pengalaman bangsa lain dan juga bangsa Indonesia menunjukkan bahwa diplomasi AL dapat mendukung tercapainya kepentingan nasional, sehingga adalah keharusan untuk menempatkan ALRI sebagai salah satu instrumen diplomasi Indonesia.\*\*\*