

## **BAB II**

### **KERUMITAN MASALAH DAN KAPASITAS PENYELESAIAN MASALAH**

#### **2.1. KERUMITAN MASALAH**

Pada bab ini, penulis akan mengaplikasikan analisis variabel kerumitan masalah (problem malignancy) dan kapasitas penyelesaian masalah (problem solving capacity) yang ada pada permasalahan pembajakan kapal di wilayah perbatasan Indonesia dan Filipina yakni wilayah perairan Laut Sulu. Terdapat 3 karakter dari variabel kerumitan masalah, yaitu Incongruity, Asymmetry, dan Cumulative Cleavages.

##### **2.1.1 Incongruity**

Incongruity berarti sebuah ketidaksesuaian atau sebuah keganjilan. Karakteristik yang menentukan dari kategori kerumitan masalah disini adalah mengenai pertimbangan cost and benefit yang dapat saja memunculkan sebuah bias yang didasari oleh pertimbangan konsekuensi material, perspektif yang digunakan dalam menghadapi pertimbangan cost and benefit itu sendiri atau keduanya. Jadi, aktor yang mementingkan kesejahteraannya sendiri hanya akan peduli terhadap semua kepentingannya dan tidak menghiraukan kesejahteraan aktor lain. Inti dari Incongruity ini adalah adanya ketidaksepahaman yang diakibatkan oleh para aktor anggota dari sebuah rezim itu menganggap sebuah isu sebagai permasalahan (Underdal, 2002, p. 3-45).

Dalam kerjasama antara Indonesia dan Filipina ini, terdapat permasalahan Incongruity yang dapat mengganggu jalannya kerjasama kedua negara. Hal tersebut menjadi permasalahan Incongruity karena di negara anggota dalam rezim kerjasama ini masih terdapat konflik yang disebabkan oleh pemerintah negara itu sendiri dengan kelompok masyarakat sipil yang menjadi awal mula lahirnya permasalahan utama yang melatar belakangi rezim kerjasama ini dibentuk.

### **Kasus kelompok separatis Abu Sayyaf**

Wilayah Filipina bagian selatan dikenal sebagai wilayah dengan tingginya tingkat terjadinya konflik kekerasan dan pemberontakan. Terjadinya berbagai konflik di kawasan Filipina bagian Selatan atau tepatnya di Pulau Mindanao berawal ketika para penjajah dari Spanyol datang ke Filipina, tepatnya di Cebu pada tahun 1565 (Cullinane, 2019). Pada masa kolonialisasi tersebut, masyarakat di Filipina Selatan diberi nama sebagai orang Moro oleh penjajah Spanyol yang berasal dari kata *Moroz* kepada orang-orang Muslim, sedangkan orang-orang Kristen disebut dengan *Indios* (Guzman, 2013). Konflik bermula ketika para penjajah Spanyol mengklaim bahwa wilayah Filipina Selatan merupakan tanah jajahan mereka. Namun penduduk atau orang-orang Moro menyangkalnya karena mereka telah terlebih dahulu berada di wilayah tersebut dan menganggap wilayah Filipina Selatan sebagai suatu identitas mereka dan lebih dari itu, orang-orang Moro juga menerima diskriminasi sosial, politik, hingga ekonomi dari penjajah Spanyol (Lisa Huang, Victor Musembi, & Ljiljana Petronic, 2012, hal. 2).

Permasalahan tidak kunjung usai ketika bahkan Filipina telah menerima kemerdekaan dari Amerika Serikat pada tahun 1946 yang mana pada saat itu

banyak sekali masyarakat Kristen yang dibawa masuk mulai dari masa penjajahan sehingga membuat masyarakat Muslim Filipina Selatan menjadi minoritas di tanahnya sendiri. Pada tahun 1950an, yang berarti 10 tahun setelah negara ini merdeka, masih sangat banyak pemeluk agama Islam di Mindanao yang hidup di bawah garis kemiskinan karena semakin banyaknya jumlah orang Kristen dan diskriminasi terhadap Muslim di Filipina Selatan. Lambat laun kekuatan penduduk Kristen semakin dominan di Filipina dan membuat perekonomian Muslim Filipina semakin hari semakin tersisih (Huang, 2012, hal. 2).

Melihat gelagat tak baik dari hal ini, pemerintah akhirnya menginisiasi program integrasi. Pada 1957, didirikanlah Komisi Integrasi Nasional (CNI). Pemerintah Filipina lantas membuat program beasiswa edukasi bagi umat Muslim Filipina. Namun tak disangka jika pada akhirnya program ini menjadi awal mula tumbuhnya gerakan separatis di Filipina karena semakin banyak sentimen-sentimen anti Islam disana. Program Integrasi tersebut juga melahirkan tokoh-tokoh dengan pemikiran separatis dan salah satunya adalah Nur Misuari, seorang keturunan Tausug dari Sulu yang terlahir dari keluarga sangat miskin (Samosir, 2016).

Setelah terbentuknya Moro National Liberation Front (MNLF) oleh Nur Misuari yang seolah menjadi “inspirasi” kelompok separatis di Filipina, mulailah lahir kelompok-kelompok lain yang cukup besar dan berpengaruh yang merupakan pecahan dari MNLF. Ialah Moro Islamic Liberation Front dan juga kelompok Abu Sayyaf. MILF dibentuk pada tahun 1981 dan dipimpin oleh Salamat Hashim setelah memisahkan diri dari MNLF pada tahun 1978. Tidak jauh

berbeda dengan MNLF, MILF juga menuntut pemerintah Filipina memberikan kemerdekaan kepada Bangsamoro di Filipina bagian selatan (BBC, 2012).

Sementara itu berdeda dengan MILF, lahirnya kelompok Abu Sayyaf (ASG) merupakan bentuk dari kekecewaan beberapa anggota MNLF karena menerima tawaran diplomatik dari pemerintah Filipina dalam upaya pengembangan wilayah Bangsamoro pada tahun 1990an (University, 2015).

Kelompok Abu Sayyaf merupakan pecahan dari kelompok separatis MNLF. Lahirnya Kelompok ini pada tahun 1991 tidak terlepas dari proses perundingan yang berjalan antara MNLF dengan Pemerintah Filipina dalam negosiasi perdamaian atas konflik di Filipina Selatan. Pemberian Autonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM) oleh Filipina sebagai solusi perdamaian untuk Bangsamoro dianggap sebagai solusi yang kurang memuaskan bagi Muslim di Moro. Selain itu, ketidakpuasan anggota terhadap kepemimpinan Nur Misuari di MNLF menjadi penyebab lain terpecahnya kelompok tersebut (Baskara, 2009, hal. 5).

Kelompok Abu Sayyaf pertama kali muncul pada tahun 1991 dibawah pimpinan Abu Razak Janjalani, seseorang yang pernah menempuh pendidikan di Ummu Qura Mekah selama kurang lebih 3 tahun. Ia merupakan anak dari tokoh ulama Basilan, Filipina. Abu Razak Janjalani juga merupakan lulusan Universitas Islam di Arab Saudi tahun 1981. Setelah lulus, ia kembali ke Filipina untuk berdakwah di tahun 1984. Kemudian, pada awal tahun 1987 dirinya bersama pejuang jihad asal Moro lainnya mengikuti kamp militer di Afganistan untuk berperang bersama pasukan Mujahidin Afganistan melawan Uni Soviet.

Kelompok ini dikenal sebagai kelompok separatis yang dominan berada di wilayah Filipina bagian Selatan (Mindanao) yang kerap melakukan tindak kekerasan dalam setiap aksinya (bbc, 2016).

Pada tahun 1989, Abu Razak Janjalani mulai mengumpulkan pasukan muslim Moro serta mengajak bergabung anggota MNLF yang kecewa akibat perpecahan internal yang terjadi di kelompok tersebut. Awalnya jumlah anggota inti dari kelompok buatan Abu Razak Janjalani hanya sekitar 30 orang. Namun, lama kelamaan jumlah tersebut bertambah. Kelompok tersebut awalnya menamakan diri mereka sebagai Harrakat Al-Islammiyah. Namun, nama yang lebih dikenal dari kelompok tersebut adalah Abu Sayyaf yang berarti “Bapak Pedang” (Baskara, 2009, hal. 1).

Serupa dengan kelompok separatis di Filipina Selatan lainnya, tujuan utama keberadaan Kelompok Abu Sayyaf adalah menjadikan wilayah masyarakat Moro sebagai negara Islam yang merdeka dari pemerintahan Filipina. Jika mereka merdeka, masyarakat Moro dapat menjalankan syariat Islam sepenuhnya. Keinginan tersebut tidak akan pernah terwujud jika mereka tetap di bawah pemerintah Filipina. Atas dasar itu juga Kelompok Abu Sayyaf juga menentang otonomi pemberian pemerintah Filipina terhadap masyarakat Moro.

Meskipun tujuan Kelompok Abu Sayyaf serupa dengan kelompok separatis Filipina lainnya, hal yang membedakan terletak pada bentuk aksi teror yang mereka lakukan. Sempat terlibat dalam serangkaian pengeboman di Filipina, Kelompok Abu Sayyaf lebih dikenal dengan aksi penculikan dan penyanderaan sebagai upaya mendapat uang tebusan. Tindakan tersebut dilakukan

demikian menjamin keberlangsungan operasi mereka. Selain Filipina, serangkaian aksi penculikan dan penyanderaan juga dilakukan kelompok tersebut di wilayah negara Asia Tenggara lain. Hal tersebut kemudian membuat Kelompok Abu Sayyaf dicap sebagai kelompok teroris dan ekstrimis yang patut diwaspadai oleh berbagai negara di Asia Tenggara, salah satunya Indonesia.

Selain itu, perbedaan lainnya antara Kelompok Abu Sayyaf dengan kelompok separatis lainnya di Filipina adalah keengganan untuk ikut melakukan negosiasi perdamaian dengan Filipina. Kelompok tersebut justru melakukan segala upaya demi menghalangi proses negosiasi perdamaian yang berlangsung antara pemerintah Filipina dengan kelompok separatis lain seperti MILF dan MNLF. Perbedaan sikap tersebut muncul karena pandangan Kelompok Abu Sayyaf yang hanya melihat pendirian negara Islam sebagai satu-satunya jalan untuk kesejahteraan masyarakat Moro, sehingga negosiasi perdamaian tidak lagi diperlukan.

Setelah kemunculan Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) pada tahun 2014, Kelompok Abu Sayyaf terpecah menjadi dua faksi. Faksi Basilan yang dipimpin oleh Isnilon Hapilon menyatakan kesetiaan mereka kepada ISIS. Sementara itu, Faksi Jolo tetap melakukan penculikan dan penyanderaan. Hal tersebut kemudian memberikan masalah baru bagi pemerintah Filipina, dimana selain tetap harus menangani berbagai kasus penculikan dan penyanderaan, mereka juga harus menghadapi serangkaian aksi teror seiring dengan kemunculan ISIS di Filipina (ipac, 2016). Namun terlepas dari perpecahan di tubuh internal

yang terjadi, Kelompok Abu Sayyaf tetap konsisten melakukan penculikan untuk mendapatkan uang tebusan.

Kasus dan konflik kelompok separatis Abu Sayyaf tersebut merupakan konflik yang terjadi di salah satu negara yang berada pada rezim kerjasama antara Indonesia dan Filipina ini. Konflik tersebut belum berakhir hingga mengakibatkan masih terus lahirnya para pembajak kapal di sekitar perairan Laut Sulu karena selain berbagai tuntutan yang tidak berhasil mereka dapatkan, kelompok ini juga semakin tertekan dengan situasi yang ada, dimana mengharuskan mereka untuk dapat memenuhi kebutuhan ekonomi kelompok tersebut. Meskipun Filipina menyepakati kerjasama peningkatan keamanan dan pertahanan dalam upaya mengatasi para pembajak di Laut Sulu, namun belum berhasilnya mereka menghentikan gerakan gerilya dari kelompok separatis Abu Sayyaf di bagian selatan negara mereka mengindikasikan bahwa belum adanya kesadaran jika ingin menghentikan aksi pemabajakan kapal di Laut Sulu, maka gerakan kelompok ini di negara mereka harus dihentikan terlebih dahulu agar tidak terus melahirkan kelompok dan jaringan baru yang pada akhirnya akan menambah jumlah para pembajak kapal di wilayah perbatasan Indonesia dan Filipina ini.

### **2.1.2 Asymmetry**

Asymmetry bisa diartikan sebagai hubungan yang tidak seimbang bahkan bisa bersifat negatif antara aktor anggota sebuah rezim yang dikarenakan oleh kepentingan nasional yang berbeda-beda. Adanya permasalahan Incongruity sangat berkaitan dengan permasalahan Asymmetry yang terjadi. Nantinya hal tersebut bisa semakin memperkecil kemungkinan-kemungkinan aktor anggota

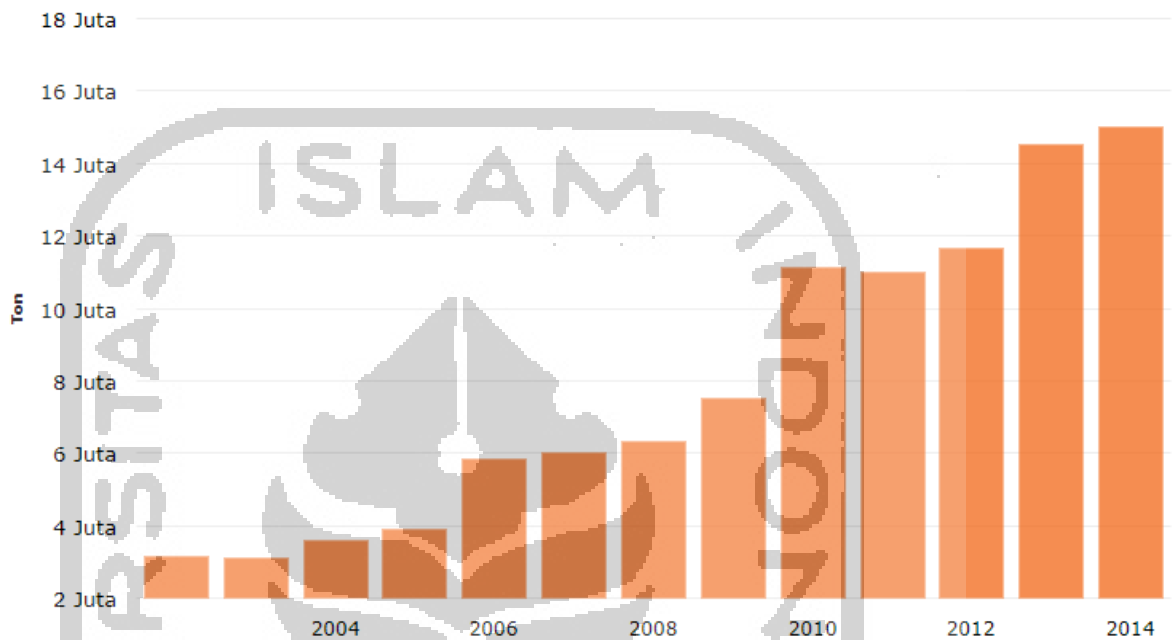
sebuah rezim melakukan kerjasama secara suka rela untuk mewujudkan tujuan dari rezim kerjasama tersebut (Underdal, 2002, pp. 3-45). Intinya, permasalahan Asymmetry dilihat dari kepentingan nasional masing-masing negara anggota rezim yang berbeda satu sama lainnya. Masing-masing negara akan melakukan tindakan atau mengeluarkan kebijakan yang menurut mereka bisa melindungi kedaulatan negara atau bisa mencapai kepentingan nasionalnya. Tindakan suatu negara atau kebijakan yang dikeluarkannya hanya akan menguntungkan negara itu saja walaupun nantinya akan mengakibatkan kerugian bagi negara lain di dalam rezim tersebut. Hal ini lah yang mengakibatkan munculnya permasalahan Asymmetry dalam suatu rezim internasional.

#### **Kebijakan Moratorium Ekspor Batubara Indonesia ke Filipina**

Pada tahun 2016, pemerintah Indonesia menghentikan pengiriman batu bara dari sejumlah daerah Kalimantan ke Filipina. Sikap tegas itu dilakukan sampai ada jaminan dari Pemerintah Filipina terhadap keamanan kapal-kapal yang mengangkut batu bara dari Indonesia ke Filipina. Kebijakan ini dilatar belakangi oleh maraknya aksi pembajakan kapal dan juga penculikan kru serta penumpang kapal yang melintasi wilayah perairan Laut Sulu yang menjadi perbatasan antara Indonesia dan juga Filipina. Hal tersebut juga karena pemerintah Indonesia menganggap bahwa berbagai aksi yang dilakukan oleh kelompok perompak di Laut Sulu diakibatkan karena kebutuhan ekonomi mereka yang semakin lama semakin tidak dapat terpenuhi karena salah satu kapal yang mereka bajak yakni kapal Charles 001 mengangkut batu bara yang tentunya bernilai jual tinggi.



Kebijakan penghentian ekspor batubara ini tentu sangat merugikan Filipina karena 96% pembangkit listrik di Filipina menggunakan suplai batubara dari Indonesia (Gumilang, 2016)



(Sumber :Kementerian Keuangan, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai 2015)

Sikap dari pemerintah Indonesia yang beranggapan bahwa dengan melakukan kebijakan ini dapat mengamankan kedaulatan negara dan keamanan warga negara memperlihatkan tindakan yang masih mengedepankan kepentingan nasional negara Indonesia terlebih dahulu. Hal tersebut tentu dapat menyulitkan jalannya berbagai kesepakatan kerjasama antara Indonesia dan Filipina dikarenakan terdapat salah satu pihak yang masih mengedepankan kepentingan nasionalnya yang sekaligus dikhawatirkan akan memperkecil upaya kerjasama secara suka rela antar kedua belah pihak dalam rezim kerjasama ini.

### 2.1.3 Cumulative Cleavages

Cumulative Cleavages adalah sebuah keadaan dimana negara-negara yang menjadi anggota dalam suatu rezim tersebut akan terus berada di dalam situasi yang sama dalam setiap dimensi atau masalah di dalam rezim tersebut. Apabila ada satu negara yang kalah maka akan terus kalah, dan sebaliknya apabila negara tersebut menang akan selalu menjadi pemenang (Underdal, 2002, pp. 3-45). Cumulative Cleavages disini juga bisa dijelaskan saat adanya dominasi satu aktor. Dengan adanya dominasi aktor tersebut, akan mengakibatkan adanya aktor yang menang dan akan selalu menang, aktor yang kalah akan selalu kalah. Menang dan kalah disini saat aktor tersebut berhasil atau tidak dalam mencapai kepentingan nasionalnya.

Dalam permasalahan mengenai pencari suaka di Australia dan Indonesia, Cumulative Cleavages dalam rezim kerjasama Indonesia dan Filipina bisa dilihat saat negara anggota rezim yakni Filipina yang merupakan negara asal dari pembajak laut kelompok Abu Sayyaf, masih belum menyelesaikan konflik internal yang terjadi di negaranya. Sampai saat ini, masih terdapat banyak aksi kekerasan yang disebabkan oleh kelompok Abu Sayyaf terutama di bagian selatan negara Filipina yang pada akhirnya semakin banyak melahirkan pembajak-pembajak kapal di sekitar perairan Laut Sulu.

Konflik yang masih terjadi di negara Filipina yang merupakan negara anggota rezim kerjasama Indonesia dan Filipina menjadi sebuah Cumulative Cleavages atau sebuah perbedaan yang terakumulasi di dalam rezim tersebut. Perbedaan yang terakumulasi ini dikarenakan negara Filipina masih belum menyelesaikan konflik di negara mereka sehingga masih mengakibatkan

banyaknya gerakan gerilya dari kelompok separatis baik di daratan maupun di wilayah perairan. Sedangkan anggota lainnya, yaitu Indonesia dan terus berupaya untuk menyelesaikan permasalahan mengenai para perompak terutama gerakan terorisme dan kelompok separatis lainnya agar tidak semakin berkembang.

## **2.2. KAPASITAS PENYELESAIAN MASALAH**

Apabila keputusan yang didapat secara kolektif menghasilkan satu solusi, maka kapasitas penyelesaian masalah dapat dipahami sebagai fungsi yang saling terkait yang terdiri dari tiga unsur yaitu Institutional Setting, Distribution Power, dan Skill and Energy (Underdal, 2002, p.17-21).

### **2.2.1 Institutional Setting**

Institutional setting adalah seperangkat aturan atau suatu bentuk perilaku yang mempunyai fungsi mendefinisikan praktik sosial, menetapkan peran kepada peserta dalam praktik tersebut, dan juga membimbing interaksi diantara pihak-pihak yang mempunyai peran (Young, 1994). Jadi, Institutional setting dalam artian ini disebut juga sebuah aturan yang mengatur perilaku anggota rezim satu dengan yang lainnya.

Di dalam kerjasama Indonesia dan Filipina ini, tidak terdapat suatu mekanisme yang tegas mengenai pemberian sanksi kepada anggota apabila melanggar kesepakatan. Namun di rezim ini mengandalkan norma dan kesadaran masing-masing anggota rezim untuk mengimplementasikan komitmen mereka ketika sepakat untuk menyetujui kerjasama yang akan dilakukan kedepannya. Maka ketika kesepakatan kerjasama yang telah disetujui seperti patroli bersama, yukar menukar informasi, pembentukan hotline dan crisis center, penyusunan

SOP penanganan perompak dan pembebasan sandera, hingga latihan militer bersama akan lebih dibutuhkan kesadaran dari masing-masing negara untuk melaksanakannya karena tidak terdapatnya sanksi hukum yang tegas apabila melanggar.

### **2.2.2 Distribution of Power**

Distribution of Power atau distribusi kekuasaan antar aktor yang terlibat didalam sebuah rezim internasional. Distribution of Power dalam suatu rezim bisa dilihat ketika ada salah satu atau lebih dari anggota rezim tersebut mempunyai kekuasaan yang lebih besar daripada anggota yang lainnya namun tidak menyalahgunakan kekuasaan tersebut, sebaliknya kekuasaan tersebut dimanfaatkan untuk menjadi pemimpin didalam rezim tersebut. Tidak hanya itu saja, Distribution of power juga bisa dilihat ketika ada pihak-pihak yang tidak mempunyai kekuasaan yang besar namun bisa mengontrol pihak yang mempunyai kekuasaan lebih besar.

Jika kita melihat pada rezim kerjasama antara Indonesia dan juga Filipina ini, dapat dikatakan bahwa tidak terdapat negara yang memiliki power atau kekuatan yang lebih besar atau lebih kecil. Kekuatan kedua negara untuk saling mempengaruhi sama besarnya karena pada dasarnya, kerjasama ini dibuat bukan untuk saling mempengaruhi satu sama lain melainkan untuk saling bekerjasama mengatasi permasalahan yang ada, yakni permasalahan kelompok pembajak kapal di Laut Sulu. Power atau kekuatan untuk mempengaruhi yang dimiliki oleh kedua negara baru akan digunakan ketika berhadapan langsung dengan para pelaku pembajakan seperti contohnya ketika bernegosiasi dalam proses pembebasan

sandera yang ditahan oleh kelompok tersebut, bukan untuk mempengaruhi aktor atau pihak yang terlibat dalam rezim kerjasama ini.

### **2.2.3 Skill and Energy**

Suatu rezim internasional membutuhkan skill and energy dalam menangani permasalahan yang menjadi fokus dalam rezim tersebut. Skill and energy merupakan unsur yang ketiga dalam kapasitas penyelesaian masalah di konsep efektivitas sebuah rezim. Pada bagian skill and energy ini, merupakan perpindahan analisa dari studi struktur ke studi perilaku. Apabila skill and energy semakin besar, maka efektivitas sebuah rezim juga akan semakin meningkat. Suatu permasalahan dapat diatasi secara efektif apabila ada sebuah sistem atau lembaga yang memiliki kekuatan dan didukung juga oleh faktor lain yaitu adanya sebuah skill and energy yang memadai. Pada bagian Skill and energy ini terbagi menjadi dua jenis yaitu instrumental leadership dan epistemic community (Underdal, 2002).

#### **Instrumental Leadership**

Instrumental leadership atau kepemimpinan instrumental bisa dijelaskan sebagai sebuah kecenderungan untuk memfasilitasi pembentukan dan implementasi dari sebuah rezim tersebut. Instrumental leadership akan semakin dibutuhkan apabila masalah yang ada semakin besar. Namun, apabila masalah semakin besar, akan menuntut instrumental leadership yang semakin besar juga dan hal tersebut akan sulit untuk dilakukan. Maka dari itu, instrumental leadership akan cenderung membuat perbedaan yang besar dalam menangani masalah yang cukup mengancam (Underdal, 2002). Pengaruh dari rezim kerjasama Indonesia dan Filipina yang menangani masalah pembbajakan kapal di wilayah perbatasan

kedua negara dapat dilihat dari bagaimana anggota rezim mengimplementasikan kerangka kerja dari rezim ini. Dengan melihat gencarnya kerjasama yang semakin diperkuat oleh kedua negara, maka akan semakin membantu peraturan dalam negeri masing-masing negara agar peraturan tersebut semakin diperkuat. Dengan kata lain, semakin kuatnya kerjasama yang dilakukan dalam rezim ini, akan semakin mempengaruhi implementasi dari peraturan-perturan dalam negeri yang terkait dengan masalah pembajakan kapal tersebut.

### **Epistemic Community**

Pengertian epistemic community sendiri adalah sebuah perkumpulan atau jaringan profesional yang terdiri atas kumpulan negara-negara, organisasi yang mempunyai keahlian dan kompetensi yang telah diakui dalam suatu bidang tertentu (Haas, 1992). Jaringan organisasi transnasional yang bersifat informal dari sebuah epistemic community mempunyai kontribusi dalam efektivitas rezim internasional. Hal ini dikarenakan jaringan organisasi informal tersebut memperkuat pengetahuan dimana sebuah rezim dapat dibentuk dan menjalankan tugasnya hingga mencapai tujuan. Semakin terintegrasi sebuah epistemic community, dan semakin dalam pengaruh terhadap proses pengambilan keputusan nasional yang relevan maka akan semakin efektif rezim tersebut (Underdal, 2002).

Dalam rezim kerjasama Indonesia dan Filipina ini, memiliki bantuan dari International Maritime Bureau (IMB) yang mana mereka menyediakan data angka jumlah kejadian pembajakan di beberapa wilayah perairan termasuk perairan Lau Sulu. Selain itu data angka kejadian dan jumlah korban hingga modus penyerangan yang dilakukan oleh kelompok bajak laut ini dapat melihat data yang

dimiliki oleh Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP). Dengan bantuan-bantuan seperti ini tentu akan memudahkan Indonesia dan Filipina dalam mencapai tujuan dari kerjasama ini, karena data dan angka seperti itu sangat dibutuhkan sebagai bahan evaluasi kedua negara dalam menjalankan proses kerjasama yang dibentuk.

