

BAB III

EFEKTIVITAS KERJASAMA INDONESIA DENGAN FILIPINA MENGHADAPI PEMBAJAKAN KAPAL

Dalam hubungan internasional, kerjasama internasional menjadi suatu keharusan yang dilakukan oleh setiap negara untuk menjamin keberlangsungan hidup berbangsa dan bernegara. Dalam suatu kerjasama internasional terdapat berbagai macam kepentingan nasional dari masing-masing negara yang tidak dapat dipenuhi di dalam negeri sendiri.

Menurut K.J.Holsti, kerjasama internasional dapat didefinisikan sebagai pandangan bahwa dua atau lebih kepentingan, nilai, atau tujuan saling bertemu dan dapat menghasilkan sesuatu, dipromosikan atau dipenuhi oleh semua pihak sekaligus, pandangan atau harapan dari suatu negara bahwa kebijakan yang diputuskan oleh negara lainnya akan membantu negara itu untuk mencapai kepentingan dan nilai-nilainya, persetujuan atau masalah-masalah tertentu antara dua negara atau lebih dalam rangka memanfaatkan persamaan kepentingan atau benturan kepentingan, aturan resmi atau tidak resmi mengenai transaksi di masa depan yang dilakukan untuk melaksanakan persetujuan (Holsti, 1988). Selain itu juga, kerjasama internasional saat ini sangatlah penting karena walaupun negara-negara sudah merdeka dan memiliki kedaulatan, mereka tidak boleh saling terasing dan terpisah melainkan harus saling berdekatan dan berhubungan (Robert Jackson & Georg Sorensen, 2014).

Dalam penelitian ini, kerjasama dari Indonesia dengan Filipina haruslah terjalin karena selain kedua negara merupakan negara yang berdekatan secara geografis, Indonesia dan Filipina juga memiliki beberapa kepentingan yang sama

seperti ekonomi, pertahanan, serta keamanan. Untuk memenuhi kepentingan tersebut, Indonesia dan Filipina tentu harus bekerjasama agar dapat dengan lebih mudah dalam memenuhi kepentingan-kepentingan tersebut.

3.1. Efektivitas Kerjasama Indonesia dengan Filipina Tahun 2016-2018

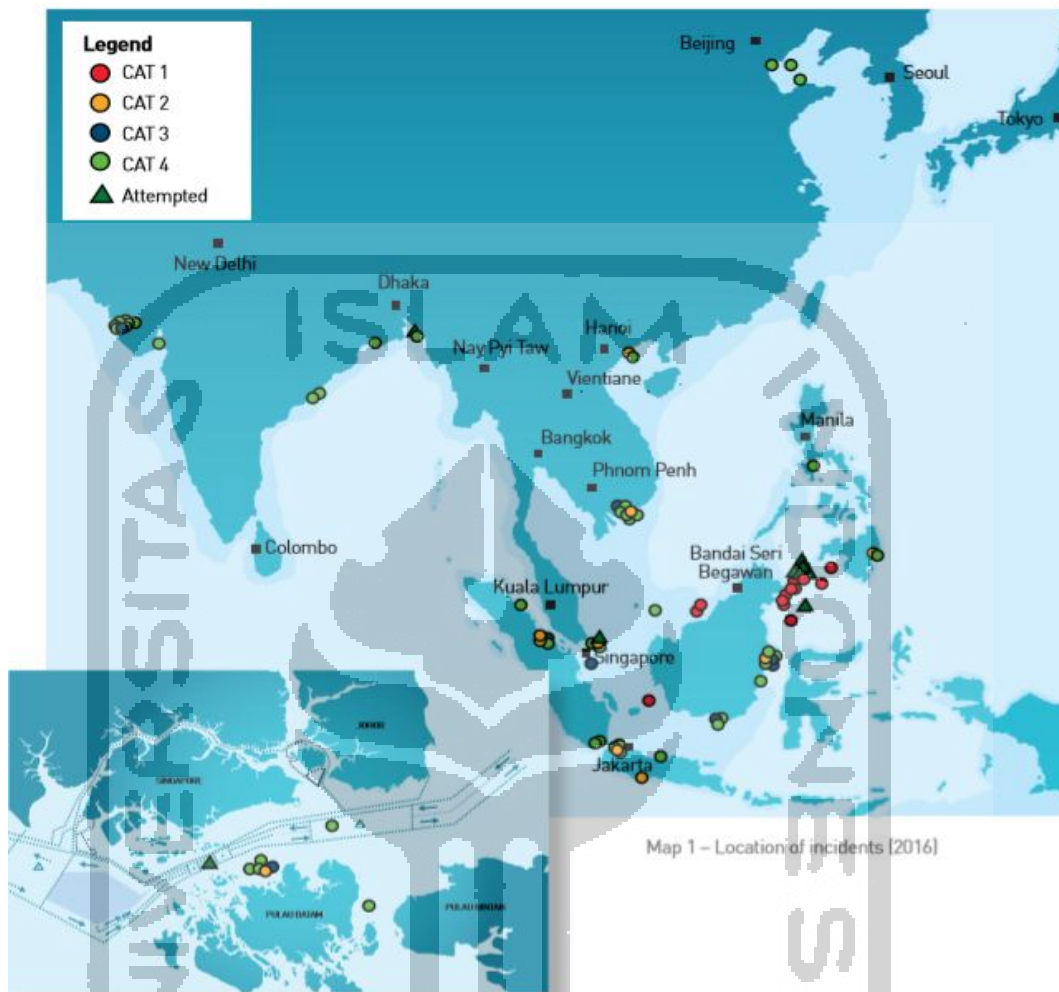
Berbagai kerjasama yang telah dilakukan oleh Indonesia dan juga Filipina dalam meningkatkan kekuatan pertahanan dan keamanan di wilayah perairan Sulu dan perairan Sulawesi telah banyak dilakukan. Tidak hanya dilakukan oleh kepala negara yang bersepakat mengenai hal tersebut, keseriusan dalam menekan angka pembajakan kapal juga didukung dengan aktifnya peran kementerian hingga lembaga pemerintahan nonkementerian seperti BNPT. Namun tentu dengan banyaknya upaya kerjasama menghadapi permasalahan pembajakan kapal yang diinisiasi oleh kedua negara, apakah semakin mengurangi angka terjadinya aksi pembajakan di wilayah perbatasan Indonesia dan Filipina? Hal tersebut yang tentunya menjadi pertanyaan banyak pihak melihat semakin gencarnya kerjasama dan fokus pemerintah kedua negara dalam upaya menangani permasalahan tersebut.

Kerjasama yang efektif dan dapat menuntaskan permasalahan merupakan kerjasama yang diharapkan oleh semua pihak. Namun suatu permasalahan memiliki tingkat kesulitan tersendiri untuk dapat diselesaikan. Menurut Arild Underdal, tingkat kesulitan dalam menyelesaikan permasalahan dapat dipengaruhi oleh beberapa hal. Pertama karena karakteristik permasalahan itu sendiri yang mana terdapat permasalahan yang lebih rumit ataupun juga lebih mudah untuk ditangani. Hal tersebut karena dapat dikatakan secara politik lebih ramah dan

secara proses tidak begitu rumit untuk diselesaikan. Namun penyebab lain juga dipengaruhi oleh pihak-pihak yang terlibat dalam suatu permasalahan memiliki kemampuan yang cukup baik untuk dapat menyelesaikan permasalahan tersebut. Selain itu juga, institusi yang menangani permasalahan tersebut memiliki power yang lebih kuat dalam menangani permasalahan yang dihadapi (Underdal, 2001, hal. 1-2). Dalam permasalahan penelitian ini, berbagai kerjasama yang telah dilakukan akan dilihat efektivitasnya terhadap kasus yang terjadi di wilayah perbatasan Indonesia dan Filipina tepatnya di wilayah perairan Sulu-Sulawesi ini. Pengukuran efektivitas dalam penelitian ini akan melihat apakah kerjasama-kerjasama yang telah dilakukan oleh Indonesia dan juga Filipina pada tahun 2016 hingga tahun 2018 tersebut dapat menekan angka pembajakan di wilayah perairan Sulu yang menjadi perbatasan kedua negara.

Tingginya angka kejadian pembajakan di wilayah perairan Sulu dimulai pada tahun 2016 dan perbincangan pun mulai ramai ketika terdapat kapal Indonesia yang menjadi korban pembajakan kapal di wilayah perairan Sulu. Pemberitaan yang ramai tidak terlepas dari jatuhnya beberapa korban jiwa dalam kejadian pembajakan tersebut. Munculnya aksi pembajakan tersebut dikarenakan oleh kelompok separatis Abu Sayyaf yang mendiami wilayah Filipina bagian Selatan mulai kehilangan arah dalam memenuhi kebutuhan mereka. Sehingga berbagai aksi pembajakan kapal tersebut adalah dampak dari kesulitan mereka dalam memenuhi kehidupan ekonomi yang pada akhirnya melakukan tindakan pembajakan dengan harapan dapat meraih keuntungan yang besar.

Gambar 3.1 Lokasi Pembajakan Kapal 2016



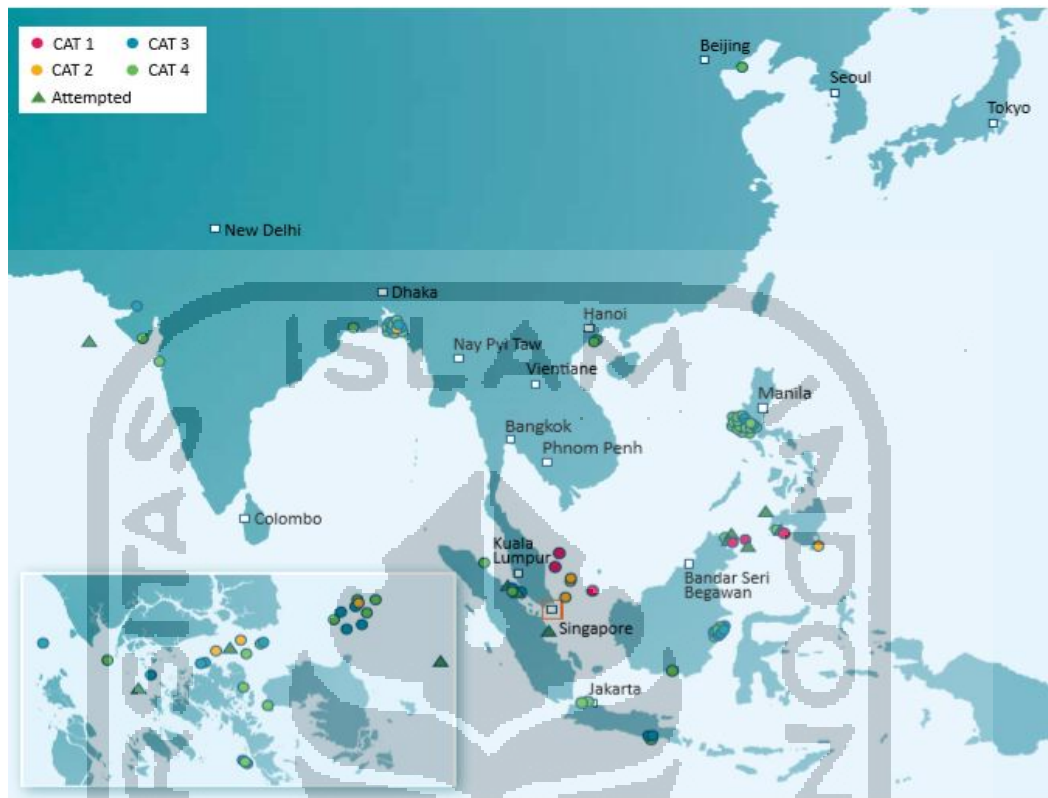
(Sumber: ReCAAP Annual Report 2016)

Gambar tersebut menunjukkan lokasi kejadian pembajakan kapal yang terjadi di sebagian wilayah benua Asia. Pada gambar tersebut juga memperlihatkan tingkat aksi pembajakan yang banyak terjadi di sekitar Kawasan Filipina bagian selatan atau tepatnya di wilayah perairan Sulu. Terdapat 13 kejadian yang mana sepuluh dari 13 insiden yang dilaporkan pada tahun 2016 melibatkan penculikan kru dari kapal angkut, yaitu Brahma 12 (26 Maret 2016), Massive 6 (1 April 2016), Henry (15 April 2016), Charles 00 (22 Juni 2016) dan Serudong 3 (18 Juli 2016); kapal kargo umum Dong Bang Giant No. 2 (20

Oktober 2016); kapal curah Royal 16 (11 November 2016) dan kapal penangkap ikan dan pukat (9 Juli 2016, 10 September 2016 dan 20 Desember 2016) di Laut Sulu dan perairan lepas Sabah bagian timur. Insiden ini terjadi sejak Maret 2016 dengan setidaknya satu insiden per bulan kecuali Mei 2016 dan Agustus 2016. Tiga insiden lainnya melibatkan pembajakan produk tanker, Hai Soon 12 (7 Mei 2016) dan kapal angkut penarik Ever Prosper Ever Dignity (3 Juni 2016) dan kapal angkut Ever Ocean Silk Towing Ever Giant (25 Oktober 2016).



Gambar 3.1 Lokasi Pembajakan Kapal 2017



(Sumber: ReCAAP Annual Report 2017)

SEAS	2016	2017
South Chine Sea	5	12
Singapore		
Malacca Straits	2	9
Sulu-Celebes Sea	12	3
Vietnam	9	2

(Sumber: ReCAAP Annual Report 2017)

Memasuki tahun 2017, aksi pembajakan di wilayah perairan Sulu mengalami penurunan drastis karena hanya terjadi tiga aksi pembajakan kapal yang mana penurunan ini diperkirakan terjadi karena negara-negara yang berbatasan langsung dengan wilayah perairan Sulu seperti Indonesia dan juga Filipina semakin gencar melakukan pengamanan di wilayah tersebut. Selain Indonesia dan juga Filipina, negara Malaysia juga turut serta membantu melakukan pengamanan di wilayah perairan Sulu hingga wilayah perairan Sabah bagian timur sehingga kekuatan kerjasama negara-negara di sekitar perairan tersebut semakin kuat dan lengkap.

Gambar 3.1 Lokasi Pembajakan Kapal 2018



(Sumber : ReCAAP Annual Report 2018)

SEAS	2016	2017	2018
South Chine Sea	5	12	3
Singapore			
Malacca Straits	2	9	6
Sulu-Celebes Sea	12	3	2
Vietnam	9	2	4

(Sumber : ReCAAP Annual Report 2018)

Pada tahun 2018, angka pembajakan kapal di wilayah perairan Sulu semakin berkurang dari tahun sebelumnya dengan jumlah kejadian sebanyak dua kejadian pembajakan kapal. Kejadian tersebut menimpa kapal nelayan Sri Dewi 1 pada tanggal 11 September 2018 ketika berlayar di perairan Sabah bagian timur dan anggota kru kapal tersebut dibawa menuju wilayah Sulu di Filipina bagian selatan. Kemudian kejadian kedua terjadi pada tanggal 5 Desember 2018 yang menimpa dua orang Indonesia dan satu orang Malaysia di sekitar perairan Pulau Laminusa sebelum dibawa ke daratan So Dumlog di provinsi Sulu pada tanggal 7 Desember 2018.

Penelitian ini akan dianalisis menggunakan teori efektivitas rezim yang dikemukakan oleh Arild Underdal. Menurut Arild Underdald, rezim merupakan seperangkat aturan dan norma yang dirancang untuk mengatur sebuah kegiatan atau isu tertentu (Underdal, 2001, hal. 1). Dalam melihat efektivitas suatu rezim yang dalam hal ini adalah kerjasama antara Indonesia dan Filipina, terdapat berbagai upaya dalam menciptakan kerjasama tersebut sekaligus juga untuk

mengimplementasikannya serta menilai apakah kerjasama tersebut berhasil dan efektif atau bahkan tidak berhasil dan tidak efektif.

Jika kita melihat dan mengacu pada data dan angka-angka jumlah kejadian pembajakan di wilayah perairan Sulu tersebut, maka dapat dikatakan bahwa efektivitas kerjasama yang dilakukan oleh Indonesia dan Filipina mulai dari melakukan upaya pengamanan serta patrolii Bersama hingga upaya pembebasan sandera cukup berhasil. Namun sebelum itu, kita harus melihat bagaimana kerjasama Indonesia dan Filipina ini berada dalam level atau skala kolaborasi dalam teori efektivitas rezim. Skala kolaborasi ini digunakan untuk melihat sejauh mana kerjasama yang dilakukan oleh Indonesia dan juga Filipina yang pada akhirnya nanti dapat dilihat tingkat efektivitas kerjasama tersebut. Skala kolaborasi tersebut terdiri atas enam level, yakni :

0. Gagasan bersama tanpa suatu koordinasi tindakan bersama
1. Koordinasi tindakan secara diam-diam
2. Koordinasi tindakan dengan dasar aturan atau standar yang dirumuskan secara eksplisit, namun implementasi berada sepenuhnya di tangan pemerintah sebuah negara. Tidak ada penilaian terpusat mengenai efektivitas dari sebuah tindakan.
3. Koordinasi tindakan dengan dasar aturan atau standar yang dirumuskan secara eksplisit, namun implementasi berada sepenuhnya di tangan pemerintah sebuah negara. Terdapat penilaian terpusat akan efektivitas dari sebuah tindakan.
4. Koordinasi yang terencana, dikombinasikan dengan implementasi pada level nasional. Didalamnya terdapat penilaian terpusat akan efektivitas sebuah tindakan.

5. Koordinasi dengan perencanaan dan implementasi yang menyeluruh terintegrasi, dengan penilaian terpusat akan efektifitas

Untuk dapat menentukan skala kolaborasi tersebut, penulis menganalisisnya dengan mengambil tiga poin utama yang terdapat dalam skala kolaborasi tersebut untuk kemudian dilihat sudah sejauh mana ketiga poin tersebut di dalam kerjasama yang dilakukan oleh Indonesia dan Filipina. Ketiga poin tersebut adalah *Output*, *Outcome*, dan *Impact*. Skala atau level kolaborasi ini juga dipengaruhi kuat oleh independent variable yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya.

3.1.1. Koordinasi Terintegrasi (Output)

Output yang dimaksud disini adalah keluaran yang muncul dari proses pembentukan kerjasama dalam menangani permasalahan pembajakan kapal antara Indonesia dan Filipina. *Output* ini dapat berbentuk tertulis ataupun *Output* ini juga dapat berbentuk tidak tertulis seperti kesepakatan-kesepakatan antara kepala negara Indonesia dan Filipina ataupun kesepakatan-kesepakatan lainnya.

Disini kita dapat melihat *output* sebagai sebuah langkah awal dalam upaya menghadapi suatu permasalahan, dalam kata lain sebagai bentuk koordinasi antar pihak-pihak yang bekerjasama. Koordinasi pertama yang dilakukan oleh kedua negara adalah dengan keseriusan akan upaya penanganan permasalahan pembajakan kapal yang terlihat ketika pada tahun 2016, tepatnya pada bulan September atau hanya berselang tiga bulan dari pelantikan preseiden Rodrigo Duterte, dirinya langsung terbang menuju ibukota Jakarta untuk bertemu dengan Presiden Joko Widodo di Istana Negara (Parameswaran, 2016).

Hal tersebut tentu bukan tanpa alasan karena beberapa bulan sebelumnya terdapat aksi pembajakan yang disinyalir dilakukan oleh kelompok ekstrimis yang mendiami wilayah selatan Filipina yakni kelompok Abu Sayyaf. Hal tersebut membuat Indonesia dan Filipina saat ini memiliki fokus pertahanan dan keamanan yang sama-sama diarahkan ke wilayah perbatasan kedua negara tepatnya di wilayah perairan Sulu hingga perairan Sulawesi. Duterte yang datang membawa inisiatif peningkatan kerjasama di bidang pertahanan dan keamanan tidak lupa menyampaikan permintaan maafnya kepada pemerintahan Indonesia atas kejadian yang dialami kapal Indonesia di wilayah perairan Filipina (Parlina, 2016). Kesepakatan tersebut tentu merupakan bentuk *output* atau koordinasi yang tidak tertulis yang nantinya akan dan juga harus memiliki tindak lanjut dari kesepakatan tersebut.

Menindak lanjuti pertemuan tersebut, Indonesia dan juga Filipina memiliki kesepakatan yang ditandatangani dalam bentuk *joint declaration* yang juga ditandatangani oleh negara Malaysia yang sama-sama memiliki permasalahan terkait dengan pembajakan kapal terutama di kawasan selat Malaka. Dalam kesepakatan tersebut, ketiga negara menyetujui tindakan patroli bersama, tindakan dalam menghadapi penyanderaan, dan tukar-menukar informasi. Kesepakatan ini merupakan bentuk *output* dan koordinasi secara tertulis dalam bentuk *joint declaration* serta merupakan koordinasi terencana dengan memiliki poin-poin penting yang dituangkan sebagai bentuk kerjasama kedua negara tersebut.

Bentuk lain dari koordinasi tertulis yang dilakukan oleh kedua negara adalah penandatanganan MoU yang dilakukan oleh BNPT sebagai bentuk dukungan dan juga peran aktif yang harus ditunjukkan oleh pihak-pihak lainnya meskipun

bukan berasal dari lingkup kementerian ataupun Presiden saja. Lembaga negara nonkementerian seperti BNPT (Badan Nasional Penanggulangan Terorisme) juga ikut menjadi pihak yang membantu pemerintah Indonesia dalam upayanya meningkatkan kerjasama pertahanan dan keamanan di wilayah perbatasan dengan negara Filipina. BNPT dan pemerintah Filipina yang diwakili oleh Departemen Luar Negeri menandatangani Nota Kesepahaman atau MoU pada tanggal 10 Agustus 2017.

Melihat berbagai upaya koordinasi baik secara tertulis maupun tidak tertulis, dapat dilihat bahwa Indonesia dan Filipina sangat serius untuk dapat menangani permasalahan pembajakan kapal yang sangat mengganggu ini. Koordinasi terencana yang dilakukan kedua negara menjadi poin penting dalam menilai sejauh mana tingkat koordinasi atau kerjasama kedua negara dalam memulai langkah menyelesaikan permasalahan yang dihadapi.

3.1.2. Implementasi Menyeluruh (Outcome)

Outcome berhubungan dengan adanya tindakan atau perubahan perilaku oleh masing-masing negara yang bekerjasama dalam hal ini adalah Indonesia dan Filipina. *Outcome* dari rezim atau kerjasama yang dibentuk oleh Indonesia dan Filipina ini dapat dikatakan berjalan dengan baik karena terdapat tindakan nyata atau implementasi di kedua negara dalam menyikapi kerjasama yang dijalankan.

Hal tersebut terlihat dari banyaknya upaya implementasi yang dilakukan oleh kedua negara yang tentu dalam skala internasional untuk menyelesaikan permasalahan yang ada. Perubahan perilaku yang dimaksud disini adalah ketika terdapat komitmen yang kuat dalam menyelesaikan suatu permasalahan bersama, kedua negara juga akan bersama-sama untuk dapat menyelesaikan permasalahan

tersebut dengan cara mengimplementasikan berbagai cara yang telah disepakati dalam koordinasi yang sudah direncanakan sebelumnya.

Implementasi pertama terlihat pada tahun 2016 ketika Indonesia dan Filipina serta Malaysia yang menandatangani *joint declaration* mengenai penanganan permasalahan pembajakan kapal. Pada tahun 2016 tersebut dimulai dengan patroli bersama yang dilakukan oleh negara Indonesia, Filipina, serta Malaysia yang mana patroli tersebut dilakukan dengan tujuan mengamankan wilayah perairan dari berbagai ancaman yang terdapat disana terutama ancaman dari para perompak kapal. Selain itu juga pada tahun yang sama, ketiga negara terutama Indonesia dan Filipina mulai saling terbuka dalam memberikan informasi terkait dengan pembajakan kapal di kawasan perbatasan kedua negara tersebut serta membuka *hotline* dan *crisis center* serta penyusunan *Standard Operational Procedure* (SOP).

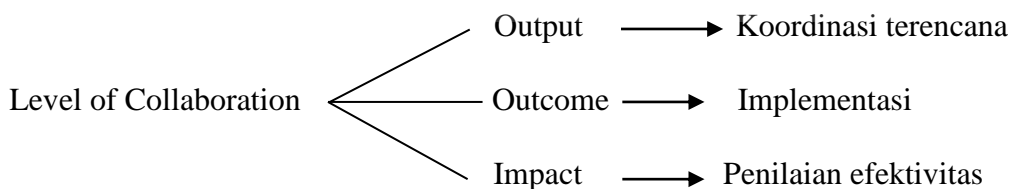
Kemudian pada tahun 2017, BNPT yang sebelumnya menandatangani MoU dengan Departemen Luar Negeri Filipina, mulai mengimplemntasikan kesepakatan tersebut. Bersama dengan Kementerian Pertahanan, pemerintah Indonesia dan juga pemerintah Filipina mulai melakukan latihan militer bersama-sama. Latihan gabungan tersebut merupakan upaya untuk mempersempit ruang gerak terorisme dan kelompok ekstrimis yang merupakan pelaku pembajakan kapal yang selama ini beroperasi di perairan Sulu yang menjadi perbatasan kedua negara.

Berbagai upaya dan implementasi dari kerjasama yang diusung oleh Indonesia dan juga Filipina tersebut memperlihatkan adanya kepentingan yang sama dari kedua negara yang berasal dari komitmen bersama sebagai pihak yang

memiliki permasalahan serupa. Implementasi tersebut juga dilakukan secara menyeluruh dalam artian tidak hanya terfokus atau dilakukan oleh satu pihak saja, melainkan kedua belah pihak memiliki peran penting dan juga bergerak dengan melakukan aksi nyata.

3.1.3. Penilaian Hasil (Impact)

Kemudian terdapat *impact* yang berhubungan dengan terciptanya situasi tertentu yang ingin dicapai dengan terbentuknya suatu rezim atau kerjasama. Dalam permasalahan pembajakan kapal antara Indonesia dan Filipina ini tentu situasi yang ingin diciptakan adalah situasi kondusif dan aman di sekitar perbatasan kedua negara yakni di sekitar perairan Sulu. Jika melihat situasi yang ingin dicapai tersebut, situasi kondusif dan aman sudah dapat dipenuhi namun masih harus dalam pengawasan dan penjagaan yang serius. Hal tersebut karena jika kita melihat pada jumlah kejadian pembajakan dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2018 yang memang terus berkurang, namun belum dapat dihilangkan secara menyeluruh karena memang wilayah operasi para pelaku pembajakan ini cukup luas dan memiliki siasat atau modus operandi yang baru.



Tabel 3.1.3 Jumlah Pembajakan Kapal Tahun 2016-2018 Laut Sulu

Incident Type	2016	2017	2018	Total
Actual	12 incidents -5 tugboat -5 fishing boat -1 cargo ship -1 bulk carrier	3 incidents -1 tugboar -1 fishing boat -1 bulk carrier	2 incidents -2 fishing boat	17 incidents
Attempted	6 incidents -5 bulk carrier -1 product tanker	4 incidents -1 container ship -1 bulk carrier -1 cargo ship -1 passenger & cargo ferry	1 incidents -1 container ship	11 incidents

(Sumber: ReCAAP Annual Report 2018)

Berdasarkan pengukuran terhadap *output*, *outcome*, dan *impact* di atas, dapat dikatakan bahwa proses implementasi dari kerjasama yang dibentuk oleh Indonesia dan Filipina dalam menghadapi masalah pembajakan ini memang cukup baik dan dapat dikatakan efektif. Namun berdasarkan analisis kerumitan

masalah terkait kerjasama peningkatan keamanan dan pertahanan menghadapi pembajakan kapal, dapat dikatakan bahwa tingkat kolaborasi anggota rezim kerjasama ini berada di level rendah yaitu level 2. Adapun level kolaborasi tingkat 2 yaitu, Adanya koordinasi tindakan berdasarkan aturan atau standar yang dirumuskan secara eksplisit tetapi dengan implementasi sepenuhnya di tangan pemerintah nasional. Tidak ada penilaian terpusat akan efektivitas tindakan yang dilakukan.

Rezim Kerjasama Indonesia dan Filipina juga dikatakan tidak efektif karena didalam mekanisme yang dijalankan oleh anggota rezim tidak menunjukkan behavioral change atau perubahan perilaku dari aktor anggota. Hal ini dibuktikan dengan masih ada negara anggota yang tidak menunjukkan adanya perubahan perilaku seperti negara Filipina yang masih tetap terjadi konflik di dalam negeri yang menjadi penyebab terus lahir dan berkembangnya kelompok-kelompok separatis dan para pembajak kapal. Tidak adanya tactical optimum atau teknik penyelesaian masalah paling optimal dalam rezim kerjasama ini, sehingga kerumitan masalah masih lebih besar daripada kapasitas penyelesaian masalahnya.

Great

Small

Penting tapi masih belum sempurna	Penting dan (hampir) sempurna	<i>High</i>
Tidak signifikan dan suboptimal	Tidak penting namun (hampir) sempurna	<i>Low</i>

Dari tabel tersebut dapat kita simpulkan bahwa rezim kerjasama yang dijalankan oleh Indonesia dan Filipina dalam mencapai tujuannya berada pada dimensi yang “*High-Great*”. Artinya disini tujuan terciptanya rezim ini berada pada dimensi yang memiliki nilai penting tinggi namun masih memiliki jarak yang cukup lebar untuk menuju tujuan atau visi yang hendak dicapai karena permasalahan ini belum dapat dihilangkan sepenuhnya, baik itu permasalahan pada negara anggota dan juga angka kejadian pembajakan kapal yang belum dapat diatasi sepenuhnya