

SETAHUN PERJANJIAN LOMBOK:
SEKEDAR KESEPAKATAN ATAU DOKUMEN STRATEGIS?

(Teuku Rezasyah)

I

PENDAHULUAN

Hubungan Indonesia dengan Australia memang unik. Kerap terjadi gejolak, namun membaik kembali dalam waktu singkat. Kita masih ingat perjanjian keamanan tahun 1995 lalu, yang dibuat dipenghujung pemerintahan Orde Baru dan Partai Buruh. Dokumen ini sangat strategis, dan memiliki bobot mendekati Pakta ANZUS yang melibatkan Australia, New Zealand, dan Amerika Serikat. Naskah ini dibatalkan pemerintah Indonesia, pasca keterlibatan Australia dalam kemerdekaan Timor Leste.

Pada tanggal 13 November 2006, di kota Mataram (Lombok), pemerintah kedua negara kemudian menandatangani sebuah perjanjian keamanan yang baru, yang dikenal dengan nama Perjanjian Lombok.¹ Dokumen ini mencakup lahan yang luas, yakni: a) pertahanan; b) penegakan hukum; c) pemberantasan terorisme; d) kerjasama intelijen; e) kerjasama maritim; f) keselamatan dan keamanan penerbangan; g) penyebaran senjata pemusnah massal; h) tanggap darurat bencana alam; dan i) pengertian antar masyarakat dan manusia. Pembahasan teknisnya akan dilakukan melalui dialog forum tingkat menteri kedua negara (*Indonesia-Australia Ministerial Forum*).²

Saat kunjungannya ke Indonesia pada tanggal 6 Maret 2007 lalu, Menteri Luar Negeri Alexander Downer menyebut perjanjian ini sebagai

¹ Selengkapnya, perjanjian ini bernama 'Agreement Between the Republic of Indonesia and Australia on the Framework for Security Cooperation', dan ditandatangani oleh Dr. N. Hasan Wirayuda yang mewakili pemerintah Indonesia, dan Alexander Downer yang mewakili pemerintah Australia. Naskah ini memuat tujuh (7) halaman, dan berisi sepuluh (10) pasal.

² 'Kerjasama Kerangka Keamanan Indonesia-Australia Ditandatangani' dalam <http://lomboknews.wordpress.com/2006/11/13/kerja-sama-kerangka-keamanan-indonesia-australia-ditanda-tangani/>. Diakses pada tanggal 9 Maret 2007.

memberikan landasan yang kokoh bagi hubungan kedua negara bertetangga ini, disertai pengakuannya jika hubungan keduanya akan menghadapi keadaan naik dan turun.³

Membuat sebuah kesepakatan dengan Australia adalah sebuah prestasi, terlebih lagi karena negara ini lebih maju dari pada kita, dan memiliki kredibilitas tinggi dalam lingkungan internasional. Namun sebaliknya, sebuah kesepakatan tidaklah berarti jika tidak diisi dengan berbagai program nyata yang membawa manfaat jangka panjang bagi pemerintah dan masyarakat kedua negara.

Naskah ini akan mengkritisi Perjanjian Lombok yang telah berusia setahun. Pertama, kajian atas ada tidaknya kesetaraan diantara kedua aktor. Kedua, tinjauan khusus atas Pasal 3, yang memuat rincian kerjasama, berikut peluang integrasi kepentingan nasional kita dalam kerangka yang disepakati. Ketiga, ajuan pemikiran pada pemerintah Republik Indonesia agar merubah konstruksi berpikirnya atas Australia. Diharapkan, terbentuk sebuah kritik diri bagi berbagai kalangan di Indonesia, sekaligus sebagai pembelajaran bagi pembuatan dokumen sejenis dengan negara manapun.

II

KITA DAN AUSTRALIA:

ANTARA KESETARAAN DAN KETIMPANGAN

1. Kesetaraan: Hanya Pada Tingkat Filosofis

Mengamati halaman pertama dokumen kerja sama keamanan ini, memang terdapat kesetaraan pada tataran filosofis, yang dapat dirunut kedalam dua belas (12) aspek berikut ini.

³ 'Pertemuan SBY-Downer: Sepakat Perkuat Kerjasama Kontra Terorisme' dalam <http://www.presidensby.info/index.php/fokus/2007/03/06/1625.html>. Diakses pada tanggal 9 Maret 2007.

- a. Pernyataan akan kesetaraan kedaulatan masing-masing, itikad menghormati Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), serta hasrat untuk hidup secara damai dengan semua masyarakat dan pemerintah di dunia.
- b. Pernyataan atas kedaulatan, kesatuan, kemerdekaan, dan integritas wilayah masing-masing, serta pengakuan atas prinsip bertetangga baik, serta tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing.
- c. Pengakuan bahwa keduanya adalah negara yang demokratis dan dinamis, serta berwawasan terbuka di tingkat wilayah masing-masing dan masyarakat internasional.
- d. Pengakuan akan adanya tantangan global seperti terorisme internasional, serta ancaman tradisional dan non tradisional.
- e. Pengakuan akan pentingnya melanjutkan dan mempertinggi kerja sama dalam menghadapi ancaman terorisme internasional dan kejahatan lintas negara.
- f. Kesiapan bekerjasama menghadapi segala tantangan dan ancaman sebagaimana dikemukakan diatas.
- g. Kesiapan untuk memperkuat kerja sama bilateral dan dialog, melalui diskusi teratur atas masalah-masalah strategis, pertahanan, intelijen, penegakan hukum, dan lain-lain.
- h. Kesiapan mempertahankan dan memperkuat kerja sama politik, ekonomi, sosial, dan keamanan bilateral, serta kerja sama menuju stabilitas, kemajuan, dan kesejahteraan di kawasan Asia Pasifik.
- i. Pengakuan atas seluruh kerja sama dan perjanjian bilateral sejak tahun 1959, termasuk dialog dan kerja sama melalui *Indonesia Australia Ministerial Forum (IAMF)*.

- j. Penekanan akan pentingnya bekerja sama dalam lingkup keamanan melalui fora regional dan internasional, demi terpeliharanya perdamaian dan keamanan dunia.
- k. Kesiapan untuk mengikuti dan bertanggung jawab atas prinsip-prinsip dan aturan-aturan hukum internasional.
- l. Penghargaan pada hukum dan peraturan yang berlaku pada masing-masing negara. ⁴

2. Ketimpangan: Konsistensi Pihak Australia

Pada tataran kebijakan, kita melihat adanya sebuah kecanggihan yang sangat memberat pada Australia. Sebagaimana termuat dalam *Defence Update 2005*, Australia telah mempraktikkan sebuah Angkatan Bersenjata yang terintegrasi, terhubung, seimbang, dan dapat disebar dengan cepat ke berbagai kawasan di Asia Tenggara dan Pasifik Selatan. ⁵

Selanjutnya, Australia telah mempraktikkan sebuah *Border Protection Command* (Komando Pengamanan Perbatasan), yang dapat digambarkan sebagai berikut.

- a. Tugas pokoknya adalah mencegah terjadinya *illegal fishing* (penangkapan ikan secara liar), *people's smuggling* (penyelundupan manusia), dan perlindungan atas infra-struktur lepas pantai seperti rig minyak. Mekanisme ini mampu memantau semua kapal yang antara 48-96 jam akan memasuki perairan Australia, tepatnya menelusuri asal usul kapal, tujuan pelayaran, dokumen yang digunakan, identitas pemilik kapal, awak kapal, berikut rincian

⁴ Naskah 'Agreement Between the Republic of Indonesia and Australia on the Framework for Security Cooperation'. Halaman 1.

⁵ Ali, Alman Helvas. 2006. *Operation Astute di Timor Timur: Lesson Learned Bagi Indonesia. Quarter Deck*. No. 6. Vol. 1. (Juni). Hal: 4.

muatan kapal tersebut. Operasi yang dijalankan selama ini sudah menjangkau *Christmas Island*, dekat Provinsi Jawa Barat.⁶

b. Mekanisme ini melibatkan lima lembaga sekaligus: Angkatan Laut (*Navy*); Pasukan Penjaga Perairan (*Coast Guards*); Kepolisian di Laut dan Penegakan Hukum (*Water Police and Enforcement*); Keamanan Maritim, Keamanan Pelabuhan, Keamanan Perkapalan (*Maritime Security, Port and Ship Security*); serta Bea Cukai dan Penjaga Pantai (*Customs and Coastwatch*). Integrasi lembaga diatas semakin penting, karena Australia mewaspadaai aktivitas pelayaran internasional yang terus meningkat, kecenderungan 75% penduduk dunia bermukim di pesisir pada tahun 2025, serta meluasnya kerusakan lingkungan dan terorisme di laut.

c. Untuk kedepannya, Australia sedang merancang sebuah jaringan maritim global yang netral, yang tidak tergantung pada negara maupun perusahaan manapun, dan tidak mengikat para anggotanya. Tujuannya adalah menjembatani masih adanya perbedaan dalam tingkat pemahaman dan kecurigaan, termasuk menengahi ketiadaan doktrin, kesenjangan bahasa, perbedaan teknologi, serta komando dan kendali.

d. Saat ini Australia sedang menggalang berbagai kerja sama internasional, demi terwujudnya koordinasi dalam menghadapi: terorisme dan kriminalisme di laut; bantuan kemanusiaan di laut;

⁶ Dalam seminar 'Maritime Security: Challenges and Prospects for Regional Cooperation' pada Sesi I yang berjudul '*Maritime Security Environment in the Asia Pacific: Overviews of Recent Developments*', Rear Admiral James Goldrick tidak memberikan makalah. Kegiatan dilakukan pada tanggal 23-24 November 2006 di Jakarta International Expo, Kemayoran, Jakarta.

perlindungan lingkungan hidup; perlindungan dan penyelamatan kapal; serta penyelesaian atas konflik sumber daya alam.⁷

Selanjutnya, pada tataran strategis, Australia terbukti mampu melakukan banyak hal yang luar biasa untuk ukuran negara maju sekalipun. Menanggapi permintaan bantuan dari pemerintah Timor Leste pada tanggal 25 Mei 2006, maka hanya dalam waktu 24 jam Australia mampu mengirimkan satuan militer dalam jumlah besar, dengan melibatkan berbagai jenis kapal perang sekaligus, yang semuanya tiba secara terjadwal. Hingga penghujung tahun 2007 ini, Australia masih menempatkan kekuatan militernya di Irak, Afghanistan, dan Kepulauan Solomon.⁸

3. Ketimpangan: Tataran kebijakan Indonesia.

Bagaimana halnya dengan Indonesia?. Terdapat tujuh (7) kendala yang menempatkan kita jauh dari posisi kesetaraan dengan Australia.

Pertama, disektor penguasaan wilayah. Sebagai negara maritim, kita ternyata belum kunjung sadar akan pentingnya mempertahankan kedaulatan di darat, laut, dan udara. Sungguh ironis, karena di perairan kita terdapat empat (4) dari sembilan *chokepoints* (perairan strategis yang sempit), yakni Selat Malaka, Selat Sunda, Selat Lombok, dan Selat Ombai-Wetar.⁹ Kita juga memiliki tiga Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI), yakni perairan yurisdiksi yang digunakan bagi kepentingan navigasi internasional. Dengan posisi yang sangat vital ini, perairan kita merupakan penghubung antara kawasan Timur Tengah yang kaya

⁷ Gupta, Manoj. 2006. *Maritime Cooperation?*. Makalah disampaikan dalam Indodefence Conference 2006. Maritime Security: Challenges and Prospects for Regional Cooperation. Jakarta International Expo-Kemayoran. Jakarta, 23-24 November. Hal: 1-6.

⁸ Ali, Alman Helvas. 2006. *Operation Astute di Timor Timur: Lesson Learned Bagi Indonesia*. *Quarter Deck*. No. 6. Vol. 1. (Juni). Hal: 4.

⁹ *Chokepoints* lainnya adalah: a) Terusan Panama, b) Terusan Suez, c) Selat Bab El Mandeb, dan d) Selat Gibraltar.

minyak dengan kawasan Asia Timur yang merupakan pusat pertumbuhan ekonomi. Apakah kita mampu memonitor semua ini?. Sampai hari ini kita masih mendengar masalah seperti penyelundupan pasir, pencurian ikan, pengrusakan kekayaan alam bawah laut, dan perompakan kapal yang berujung penyanderaan awak kapal. Artinya, kedaulatan kita masih dapat dikompromikan oleh negara lain.

Kedua, disektor belanja militer. Martabat kita sangat rendah dimata Australia, karena Tentara Nasional Indonesia (TNI) belum dilengkapi dengan alat utama sistem senjata yang memadai. Sampai tahun 2005, anggaran pertahanan kita hanya sebesar 0,68% dari *Growth Domestic Product* (GDP), atau sedikit diatas Laos (0,42%), negara yang tergolong paling miskin di ASEAN. Sebaliknya, anggota ASEAN lainnya memiliki anggaran pertahanan yang lebih tinggi, seperti Vietnam (6,35%), Brunei (6,00%), Myanmar (5,60%), Singapura (2,59%), Malaysia (2,16%), Thailand (1,91%), Cambodia (1,36%), dan Filipina (1,09%).¹⁰

Dengan anggaran kerdil diatas, maka mustahil TNI dapat menyesuaikan diri dengan percepatan yang dilakukan Australia disektor *sensing, mobility, fire power*, serta *command, control, communication, computer and intelligence (C⁴I)*, yang telah berkembang secara semakin canggih dan mematenkan.¹¹ Indikator utamanya adalah teknologi yang melengkapi *platform* kapal perang, pesawat tempur dan helikopter, yang semuanya merupakan teknologi tahun 1990-an.¹²

¹⁰ Djalal, Hasyim. 2006. *Maritime Security in South East Asia: Addressing the Concerns*. Makalah disampaikan dalam Indodefence Conference 2006. Maritime Security: Challenges and Prospects for Regional Cooperation. Jakarta International Expo-Kemayoran. Jakarta, 23-24 November. Hal 20.

¹¹ *Sensing, mobility, fire power* dan *C⁴I* adalah elemen dasar untuk menilai kemampuan operasional suatu sistem senjata dan atau suatu kekuatan militer. Elemen dasar ini digunakan secara meluas di hampir seluruh angkatan bersenjata di dunia.

¹² *Platform* adalah bangunan kapal perang. Kapal perang yang berbeda generasi akan memiliki *platform* yang berbeda pula.

Posisi kita yang memprihatinkan ini sudah lama berdampak pada penurunan kinerja. Sebelum kita melakukan belanja perangkat perang dari Rusia pada tahun 2007 ini, hanya sekitar 25 persen dari 120 kapal perang TNI AL yang siap beroperasi. Sementara itu, industri pertahanan domestik belum mampu melakukan penanggulangan, mengingat terbatasnya modal, teknologi, dan jaringan internasional. Hal ini sangat terasa saat terjadinya Tsunami tahun 2004 lalu, dimana pemerintah yang selama itu mengandalkan TNI terpaksa meminta bantuan negara asing.

Ketiga, disektor perencanaan kerja sama. Kritik semacam ini telah lama telah disampaikan para petinggi negara sahabat dalam berbagai kesempatan. Menurut mereka, kita terbiasa menggunakan konsepsi yang bukan saja tidak jelas, namun juga tidak akurat, seperti: 'ingin berdialog secara konstruktif'; 'memahami kepentingan mitra dialog'; dan 'ingin membantu memelihara keamanan di Asia Pasifik'. Kita juga sulit sekali menyusun sebuah daftar kebutuhan dari rencana kerja sama yang ingin kita bangun, sehingga menyulitkan negara donor memilahnya. Kita juga belum terbiasa menjalankan prinsip *Good Governance* (tata kelola yang baik) dalam menangani bantuan luar negeri, sehingga menyulitkan pihak donor mempertanggung jawabkan kinerja mereka pada masyarakat mereka, yang semakin kritis atas Indonesia.

Keempat, kurangnya koordinasi antara TNI dan Departemen Pertahanan, yang berdampak pada tidak jelasnya strategi pertahanan yang kita anut. Departemen Pertahanan yang berwenang menetapkan seluruh kebijakan pertahanan ternyata belum berhasil membuat strategi pertahanan Nusantara yang mengikat ketiga matra (TNI-AL, TNI-AD, dan TNI-AU), sehingga menjadikan mereka berjalan sendiri-sendiri. Sebagai contoh, TNI-AL yang menginduk pada Strategi Pertahanan Laut Nusantara (SPLN) berkewajiban mempertahankan seluruh wilayah nasional, termasuk pulau-pulau kecil sekalipun, karena semua pulau

memiliki nilai strategis. Sebaliknya, TNI-AD yang berpengalaman dengan Strategi Pulau Besar hanya mengutamakan pertahanan atas pulau-pulau besar semata.

Kelima, kurangnya koordinasi pada tataran konstruksi, dimana kita belum memiliki konstruksi keamanan yang berlaku umum dan konsisten. Dalam hal ini, belum ada aktor yang benar-benar bertanggung jawab atas sebuah isu, berikut aturan hubungan antar kelembagaan yang mewadahnya. Walaupun sudah terdapat Kementerian Koordinasi Politik, Hukum dan Keamanan (Kemendikpolhukam) yang mengkoordinasi menteri-menteri bidang politik dan keamanan, namun tidak berwenang melahirkan kebijakan keamanan yang komprehensif.

Keenam, masih adanya tumpang-tindih pada tataran kewenangan, terbukti dengan banyaknya kewenangan yang tumpang tindih dalam menangani masalah keamanan. Misalnya, kita masih memperdebatkan batasan keterlibatan TNI dan Polri dalam sebuah aksi kerusuhan di dalam negeri, serta derajat kerja sama yang terjalin antara keduanya di lapangan.

Ketujuh, langkanya koordinasi dalam tataran pengorganisasian, dimana birokrasi kita yang mengawaki urusan keamanan ternyata terbiasa dengan pemikiran pembagian lahan, dan kurang menyadari bahwa semua hal-ihwal keamanan nasional telah berkembang semakin luas, rumit, canggih, dan mahal. Sebaliknya Australia telah melangkah lebih jauh, dengan mengedepankan konsep *inter-agency*, atau lintas lembaga. Untuk urusan *inter-agency* ini dibutuhkan sikap politik yang jelas dalam memahami keamanan nasional, ditunjang keunggulan manajemen para petinggi keamanan itu sendiri.

4. Kesimpulan: Setara Tapi Belum Setara.

Kala Australia telah memiliki konsepsi dan kapabilitas yang terpadu, ternyata kita masih belum memiliki konsepsi pertahanan yang menyeluruh dan mengikat semua angkatan. Gambaran ini secara tidak langsung dikemukakan Rear Admiral James Goldrick. Dalam tanya jawab yang dilakukannya pasca presentasi, pemakalah mengelak pertanyaan kami untuk secara resmi menilai status Indonesia dimata Australia setelah Perjanjian Lombok. Kami mengajukan tiga identitas yakni: 'ally' (sekutu), 'semi-ally' (setengah sekutu), ataupun sebatas 'friendly country' (negara sahabat). James Goldrick tidak memilih satu dari ketiga nama diatas, namun menyebutkan status Indonesia sebagai negara tetangga dengan kesamaan kepentingan nasional.¹³

Bagi kami, sebuah kesamaan kepentingan bukanlah sebuah penamaan yang istimewa, yang dapat diberikan pada negara manapun di dunia, terlepas dari kedekatan geografis keduanya. Kita dapat memiliki kesamaan kepentingan dengan RRC dalam urusan perdagangan; dengan Afrika Selatan dalam urusan pewarisan semangat Asia Afrika; termasuk dengan Israel yang tidak memiliki hubungan diplomatik, namun memiliki kerja sama erat dalam wisata ziarah.

Dengan demikian, Australia hanya akan menganggap penting sebuah kerjasama, jika Indonesia benar-benar mampu menjalankan konsepsi pertahanan secara konsisten, yang disertai kepaduan semua unsur pendukungnya ditingkat TNI dan Departemen Pertahanan. Tanpa itu semua, kita akan terjebak pada kerjasama yang semu, dengan tingkat pencapaian yang diluar kendali kita.

¹³ Dialog dilakukan pada Sesi I dengan tema *Maritime Security Environment in the Asia Pacific: Overviews of Recent Development*, pada Indodefence Conference 2006. *Maritime Security: Challenges and Prospects for Regional Cooperation*. Jakarta International Expo-Kemayoran. Jakarta, 23 November.

III

PEKERJAAN BESAR UNTUK INDONESIA

Setelah mengamati seluruh isi Pasal 3 yang memuat sepuluh (10) bidang kerja sama, sebenarnya terdapat banyak peluang yang dapat kita tindak lanjuti. Dengan catatan kita terlebih dahulu menciptakan sebuah kepaduan di dalam negeri, dan baru sesudahnya bersiteguh menjalin kerja sama dengan Australia yang kapabilitasnya diatas kita. Adapun catatan kritis yang dapat kami ajukan adalah sebagai berikut.

1. Kerjasama Pertahanan.

Pertama, akan dilakukan konsultasi secara teratur atas berbagai isu pertahanan dan keamanan yang menyangkut kepentingan kedua belah pihak, termasuk atas kebijakan pertahanan masing-masing. Sebagaimana kita ketahui, setiap tahunnya negara ini mengeluarkan berbagai dokumen strategis yang terbuka untuk publik seperti: *Defence White Paper*, *Defence Review*, *Strategic Review*, serta *Review of Defence Capabilities*.

Masalahnya adalah kita tidak terbiasa mengkritisi semua dokumen diatas, dan memilahnya kedalam berbagai peringkat dari tataran filosofis hingga tataran praktis, dan mengevaluasi keterhubungannya dengan kepentingan nasional kita di berbagai kawasan. Sementara, kita juga belum kunjung memiliki panduan pertahanan yang akurat dan berjangka panjang baik di tingkat Mabes TNI, Departemen Pertahanan, maupun angkatan.

Sungguh ironis karenanya, jika kita tetap mempertahankan kebiasaan 'ad hoc' yang ada selama ini, yakni baru kompak setelah melihat masalah di depan mata. Sementara Australia terbiasa melakukan pengkajian inter-disipliner atas berbagai kawasan sekaligus, sehingga dapat dengan mudahnya mengukur tingkat pencapaian mereka serta tingkat keterbelakangan kita.

Kedua, adanya peluang meningkatkan kemampuan kelembagaan. Dalam hal ini, tersedia akses untuk pendidikan dan latihan militer, kunjungan belajar, pertukaran siswa, termasuk pengenalan berbagai aplikasi metode ilmiah guna mendukung pembangunan kemampuan. Walaupun peluang sudah terbuka, kita tetap perlu mengkritisi kemampuan kita mengisinya. Terutama sekali, menyiapkan personil yang tidak saja berkualitas tinggi, namun mampu berinteraksi dalam bahasa Inggris pada tataran akademis, termasuk terbiasa menggunakan berbagai metode pendidikan dan pengajaran modern yang berbasis teknologi tinggi.

Pada saat yang sama, kita perlu meningkatkan kualitas semua lembaga pendidikan, pelatihan, dan pengembangan di lingkungan TNI dan Departemen Pertahanan, guna menjawab spektrum tugas yang semakin berat, kompleks, dan berdimesi jangka panjang. Dalam hal ini, dibutuhkan sebuah kurikulum yang terintegrasi, melalui program peningkatan kualitas pendidikan, kualitas operasional, dan kualitas lulusan. Kurikulum ini hendaknya tidak saja sesuai tuntutan zaman, namun berbasis E-Learning dan berawakkan personil yang berdedikasi dan terbiasa berdialog dengan mitra mereka di luar negeri.

Ketiga, adanya peluang kerjasama dibidang teknologi pertahanan dan kapabilitas pertahanan, desain gabungan, pembangunan, produksi, pemasaran, alih teknologi, dan pembangunan proyek bersama. Bidang ini terkesan netral, tapi sebenarnya sangat strategis karena belum tentu Australia bersedia mengalihkan teknologi yang telah dikuasainya, sementara kita sendiri belum tentu paham akan teknologi pertahanan asli Indonesia seperti apakah yang sebenarnya berdaya saing global.

Untuk itu, hendaknya kita segera memetakan riset-riset strategis yang selama ini dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pertahanan (Balitbang Dephan) dengan berbagai lembaga

strategis di dalam negeri seperti PT PAL, PT LEN, PT INTI, BPPT, Puspitek, serta kampus-kampus yang hirau akan industri strategis bangsa seperti ITB, Unair dan ITS. Selanjutnya, kita segera melakukan pematenan atas semua karya asli kita di bidang pertahanan yang sudah benar-benar berjalan selama ini.¹⁴

Kalaupun sebuah kerjasama harus terselenggara karena sebuah target politik, hendaklah kita konsisten dengan kebutuhan jangka panjang kita sendiri, sehingga sejak dini melibatkan berbagai aktor domestik yang sudah lama bergerak ditingkat dunia, tanpa perlu lagi menjadikan mereka sub-kontraktor dari perusahaan Australia. Terlebih lagi, jika kerja sama bilateral ini berpotensi menghilangkan kemandirian kita melakukan riset jangka panjang, karena terlena akan berbagai paket hibah maupun alih teknologi yang nyaris kadaluwarsa.

Sebagai catatan, industri strategis seperti PT PAL sudah sangat berpengalaman dalam bidang *platform* kapal, seperti pada proyek FPB-57 Nav I hingga Nav V yang kini digunakan oleh TNI AL. Sementara PT LEN telah melakukan riset dan pengembangan untuk membangun sistem elektronika bagi kepentingan militer.

2. Kerjasama Penegakan Hukum.

Sesuai harapan, akan terjalin konsultasi dan dialog antar pejabat pada semua level guna memerangi kejahatan lintas negara, termasuk memperkuat kinerja lembaga penegakan hukum. Bidang ini melibatkan juga kepolisian kedua negara, karena memasukkan unsur-unsur pencegahan, daya tanggap, dan penelusuran atas kejahatan lintas negara.

¹⁴ Perlu dicatat, walaupun kita akan bersinergi pada tataran teknologi tinggi, namun hendaknya tidak menelantarkan berbagai produk unggulan dengan teknologi madya seperti: a) Penggunaan serat rami sebagai bahan baku Pakaian Dinas Lapangan (PDL) yang sudah memenuhi persyaratan teknis, taktis, dan standar ergonomis; serta b) Riset Pesawat Terbang Tanpa Awak (PPTA) yang sudah berkembang pesat, sehingga mulai berfungsi sebagai 'Force Multiplier'.

Adapun bidang-bidang termaksud adalah: a) Penyelundupan dan penjualan manusia; b) Pencucian uang; c) Terorisme keuangan; d) Korupsi; e) Pencurian ikan; f) Kejahatan dunia maya; g) Perdagangan narkoba dan psikotropika; h) Perdagangan senjata, amunisi, bahan peledak, berikut segala produk yang berkaitan dengan itu; serta i) berbagai tipe kriminal yang dianggap penting oleh kedua negara.

Sebelum kerjasama terbentuk, hendaknya kita terlebih dahulu mengembangkan budaya kerja sama diantara TNI dan Polri, yang terkesan kurang optimal pada masa reformasi ini. Patut diakui, keduanya menghadapi budaya organisasi yang baru, keterbatasan sumber daya manusia, serta kelangkaan dana dan teknologi, yang semuanya terjadi akibat merosotnya ekonomi bangsa.

Pada tataran konsepsional, keduanya hendaknya menyepakati terlebih dahulu berbagai definisi yang berkembang seperti *Trans National Crime* (TNC) dan *Trans Organized Crime* (TOC), serta berbagai praktik kejahatan yang mengemuka saat ini seperti: a) *the new dimension of crime*, yakni kejahatan lama dengan menggunakan teknologi baru; b) *the new type of crime*, atau tipe kejahatan yang baru dikenal; c) *organized crime* (kejahatan terorganisir); serta d) *white collar crime* (kejahatan kerah putih yang dilakukan oleh kelompok intelektual yang berperangkat teknologi canggih).

Sebagai tonggak awal, TNI dan Polri hendaknya bersama-sama menjawab kendala keamanan di wilayah perbatasan, akibat kurangnya koordinasi selama ini dalam menanggapi hasil-hasil perjanjian bilateral dalam mengatasi TOC. Antara lain, keduanya perlu lebih memanfaatkan kemajuan di bidang teknologi komunikasi, teknologi informasi, dan teknologi perhubungan, termasuk mewaspadaikan meningkatnya mobilitas penduduk yang memanfaatkan kemudahan lintas batas.

Setelah berhasil melaksanakan berbagai operasi gabungan di dalam negeri secara terstruktur, barulah kita dapat merancang sebuah kerjasama penegakan hukum dengan Australia. Tanpa itu, kita hanya akan menerima jasa pelatihan dan konsultasi yang berbasis teknologi tinggi dan serba mahal, yang belum tentu cocok untuk kita praktikkan di dalam negeri.

3. Kerjasama Melawan Terorisme.

Bagian ini memuat empat (4) ide sekaligus. Pertama, kedua negara akan secara mandiri dan bersama-sama membasmi terorisme dan ekstrimisme internasional, termasuk akar dan penyebabnya, serta menindak para pendukungnya sesuai hukum nasional dan internasional. Masalahnya, ayat ini membuka peluang bagi penafsiran sepihak, mengingat Australia sudah memiliki basis penelitian dan jaringan kerjasama yang sangat luas dan mendalam, sehingga ditopang landasan filosofis dan akademis yang sangat akurat guna mendukung proposal mereka, ataupun mementahkan proposal kita.

Untuk itu, kita hendaknya memperkuat paradigma yang selama ini berlaku, bahwa terorisme tidak berhubungan dengan agama manapun, dan berakar pada ketidak berdayaan sosial dan ekonomi, termasuk kandasnya jalur komunikasi politik. Sementara itu, kita hendaknya meningkatkan kualitas koordinasi diantara intelijen sipil dan militer, dan membiasakan semuanya bekerja dengan pola operasi yang terukur, serta terikat pada struktur yang diberlakukan pada berbagai operasi gabungan.

Ide kedua adalah menyiapkan langkah-langkah pembalasan secara cepat, praktis, dan efektif atas sebuah aksi terorisme, sehingga memuat pertukaran informasi intelijen, bantuan atas keamanan transportasi, imigrasi dan kontrol perbatasan, termasuk membangun kerangka kebijakan melawan terorisme.

Apakah kita mampu melakukannya?. Terlebih dahulu kita hendaknya membiasakan diri bergerak berdasarkan sebuah bank data intelijen dan peta krisis yang kita buat sendiri, termasuk merancang sebuah peta intelijen yang dapat dipahami oleh kalangan intelijen sipil dan militer di dalam negeri. Di lapangan, strategi ini hendaknya dilanjutkan dengan peningkatan kualitas sinergi berbagai pasukan anti teror yang ada di tingkat angkatan, sehingga dapat bergerak berdasarkan satu komando, tanpa perlu lagi diperberat oleh berbagai kendala teknis dan taktis. Paket ini akan lebih berdaya jangkau, jika melibatkan Detasemen 88 yang ada di lingkungan Polri, yang selama ini telah mengikuti berbagai pelatihan di dalam dan luar negeri.

Setelah mekanisme diatas bekerja dengan baik, termasuk kesiapan kita menyiapkan instruktur pasukan anti teror berikut staf intelijen yang khusus mempelajari keamanan transportasi dan kontrol perbatasan, barulah kita mengetahui apa yang kita butuhkan dari Australia. Disektor inilah menurut hemat kami, Australia dapat membagikan keahliannya, tanpa perlu ikut campur dalam pembuatan kebijakan anti-teror yang kita buat, ataupun memasukkan kebijakan kita kedalam paradigma yang mereka anut.

Ide ketiga adalah menyangkut perkuatan kerja sama pembangunan kemampuan di bidang penegakan hukum, pertahanan, intelijen, dan keamanan nasional, guna secara cepat menanggulangi ancaman terorisme. Kita dapat memanfaatkan ayat ini setidaknya dengan mengundang instruktur dan tenaga didik asal Australia melaksanakan berbagai program pendidikan dan pelatihan, baik dalam institusi sipil maupun militer. Pelatihan ini sebaiknya diakreditasi bersama, sehingga memungkinkan lulusannya mengikuti program lanjutan di berbagai negara maju, maupun melatih kader lanjutan di dalam negeri.

Ide keempat membuka peluang untuk menanggulangi terjadinya sebuah aksi terorisme, melalui berbagai tindakan yang cepat dan efektif. Ayat ini memuat sebuah penafsiran ganda, dimana pihak yang menawarkan bantuan bertanggung jawab atas seluruh aspek penanganan, pengorganisasian, dan koordinasi. Hendaknya kita menyikapi ayat karet semacam ini, agar terhindar dari sebuah tawaran bantuan yang dapat berujung pada terjadinya pelanggaran kedaulatan di dalam negeri sendiri.

Kondisi semacam ini dapat terjadi akibat ketidak berdayaan kita menyikapi berbagai aksi yang terkesan terorisme, namun sebenarnya adalah aksi kriminal biasa yang cukup dihadapi oleh Polri. Untuk itu, hendaknya TNI dan Polri meniadakan kesenjangan persepsi yang selama ini ada, dan bersiteguh dengan aturan yang berlaku seperti UU 2/2002 tentang Polri; UU 3/2002 tentang Pertahanan; UU 34/2004 tentang TNI; UU Darurat 23/1959 dan PP 16/1960; UU Keadaan Bahaya; KUHP; dan UU Pidana Khusus. Kalaupun UU tersebut memiliki kekurangan, kita perlu menyempurnakannya, bukannya mempertentangkannya ataupun merta menerima tawaran bantuan dari negara lain.

4. Kerjasama Intelijen.

Ranah ini mencakup kerjasama dan pertukaran informasi dan intelijen atas isu-isu keamanan, dengan melibatkan berbagai lembaga dan kantor yang terkait, sesuai perundang-undangan yang berlaku di tingkat nasional dan sebatas tanggung jawab masing-masing. Sekilas terbuka peluang kerja sama intelijen pada level mikro, seperti pada tingkat angkatan, Polri, serta berbagai departemen yang menjalankan fungsi intelijen, maupun pada level makro, dengan melibatkan Badan Intelijen Negara (BIN) sebagai pengelola intelijen tertinggi.

Masalahnya, mitra kita ini adalah negara yang sudah memiliki sistem intelijen yang sangat terintegrasi di tingkat sipil dan militer, sangat

spesifik, sangat mengandalkan teknologi tinggi, yang semuanya terhubung dengan pola serupa yang berlaku di negara-negara maju. Akankah Australia membagikan pengalaman dan informasi intelijen yang mereka miliki, termasuk informasi intelijen mereka atas Indonesia yang diperoleh dengan amat susah payah dan sangat mahal itu?.

Jawabannya kembali berpulang pada kita, yakni tingkat kecanggihan manajemen intelijen, informasi intelijen, dan teknologi intelijen seperti apakah yang kita harapkan dari Australia untuk memperkuat keamanan kita di dalam negeri dan di kawasan?. Tentunya hal ini berpulang pada Badan Intelijen Negara (BIN), yang selama ini masih mengalami kendala disektor anggaran dan rekayasa teknologi bagi praktik operasi intelijen.

Ditengah kendala ini, diharapkan BIN terus meningkatkan kualitas integrasi antar sub-sistem dibawahnya, dan mencegah mereka merancang berbagai aksi sektoral yang sulit ditelusuri. Kebutuhan intelijen yang paling mendesak saat ini adalah melakukan program aksi yang terukur, seperti meningkatkan kualitas kurikulum intelijen pada berbagai tingkatan manajemen di lingkungan sipil, TNI dan Polri, guna menyikapi meningkatnya kerja sama dan koordinasi antar lembaga intelijen di dalam dan luar negeri.

Termasuk didalamnya adalah melakukan pembinaan dan penelusuran aparatur intelijen hingga tataran spesialis dan super-spesialis, baik pada aspek keorganisasian, operasi, rekayasa teknologi, termasuk meneruskan prakarsa *human-intelligence* yang sangat diandalkan selama ini.

Sebagaimana disadari, tantangan intelijen modern adalah memenangkan Perang Generasi IV yang melibatkan banyak aktor sekaligus baik negara maupun bukan negara, yang semakin rumit karena melibatkan sumber daya manusia, ekonomi, dan informasi yang tersebar diseluruh dunia.

Dalam konteks kerjasama, memang terdapat berbagai wilayah yang dapat dimasuki Australia, namun hendaknya sebatas pengiriman instruktur dan perkuatan kurikulum intelijen agar mendekati standar negara maju, tanpa perlu mengundang mereka mencampuri sistem manajemen intelijen yang berlaku di Indonesia.

5. Keamanan Maritim.

Terbuka peluang memperkuat kerjasama guna meningkatkan keamanan maritim, serta menerapkan aturan-aturan keamanan maritim yang konsisten dengan hukum internasional. Selanjutnya, meningkatkan kerjasama militer dan kerjasama lainnya yang telah ada, serta berbagai pembangunan kapasitas bagi keamanan maritim yang sesuai dengan hukum internasional.

Sebelum melangkah kemuka, alangkah baiknya jika kita terlebih dahulu mawas diri atas praktik maritim yang berlaku selama ini di negara kita. Sesuai *Territoriale Zee en Maritime Kringen Ordonantie* (TZMKO), atau Staatsblad 1939 No. 442 yang belum dicabut, maka pada dasarnya kita hanya mengakui dua instansi pemerintah yang mempunyai kewenangan di laut, yaitu Jawatan Pelayaran dan Angkatan Laut. Dalam kenyataannya, Badan Koordinasi Keamanan Laut (BAKORKAMLA) melibatkan juga sembilan (9) lembaga lainnya seperti: a) Bea Cukai, b) Pariwisata, c) Imigrasi, d) Energi dan Sumber Daya Mineral, e) Departemen Kehutanan, f) Departemen Kelautan dan Perikanan, g) Departemen Kesehatan, dan i) Polri.

Dalam berbagai dialog, semua lembaga diatas saling meyakini kemampuan masing-masing dalam menjalankan tugas pokok mereka, dan menolak adanya restrukturisasi. Sebenarnya sebuah kerja sama dengan Australia akan lebih mudah terlaksana, jika kita melakukan penataan ulang atas 10 perundang-undangan yang terkait dengan

keamanan laut. Hasilnya adalah penyederhanaan pengelolaan laut, agar ditangani oleh satu instansi sipil yang namanya akan ditentukan kemudian, dan satu instansi militer, dan dalam hal ini adalah TNI-AL.

6. Keselamatan dan Keamanan Penerbangan Sipil.

Tataran ini memuat sebuah harapan untuk memperkuat kerja sama dalam pembangunan kapasitas guna meningkatkan keselamatan dan keamanan penerbangan sipil. Bidang ini sangat penting bagi kita, karena reputasi penerbangan kita sangat rendah dimata dunia. Kritik terbesar adalah belum adanya integrasi antara radar sipil dan radar militer, sehingga menyulitkan kita mengontrol seluruh wilayah udara nasional.

Dalam mengisi kekosongan ini, terbuka peluang bagi Australia memberikan pelatihan integrasi radar sipil dan militer, karena mereka sudah lama mengoperasikan sistem 'Jindalee' (*radar over the horizon*) yang dapat memonitor penerbangan sipil dan militer di seluruh wilayah Asia Tenggara. Sanggupkah kita menawarkan prakarsa ini pada Australia?. Selain sebuah alih teknologi dan pengalaman, dalam jangka menengah prakarsa ini dapat membebaskan kita dari cengkeraman *Flight Information Regime* (FIR) yang selama ini dikendalikan Singapura. Jawaban Australia atas prakarsa diatas menurut hemat kami, merupakan bukti tulus tidaknya Australia dalam Perjanjian Lombok ini.

7. Penyebaran Senjata Pemusnah Massal.

Teknisnya, ayat ini mengharamkan kedua negara membangun, menghasilkan, memperoleh, menyimpan, ataupun menggunakan senjata nuklir atau senjata pemusnah massal lainnya. Guna tujuan ini, akan dilakukan kerja sama mencegah terjadinya penyebaran senjata pemusnah massal, termasuk perangkat pendukungnya, melalui perkuatan kendali ekspor yang sesuai hukum nasional dan hukum internasional.

Selanjutnya, memperkuat kerjasama di bidang nuklir untuk tujuan damai, termasuk pelarangan penyebaran senjata pemusnah massal, serta memperkuat standar keselamatan dan keamanan nuklir yang sesuai dengan hukum internasional.

Ayat diatas sebenarnya membuka peluang bagi keterlibatan Australia dalam pembangunan PLTN di Indonesia, termasuk mekanisme alih teknologi Nuklir guna keperluan damai. Jika kita mampu memainkan ayat ini dengan baik, sebenarnya kita dapat menjadikan Australia sebagai penjamin, bahwa PLTN yang kita bangun senantiasa memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh *International Atomic Energy Association* (IAEA), sehingga kita tidak mengalami kendala sebagaimana dihadapi oleh Iran.

8. Kerjasama Darurat.

Kerjasama ini mencakup penanggulangan bencana alam dan berbagai hal yang sifatnya darurat, melalui berbagai tindakan koordinasi yang sifatnya berhasil guna dan cepat. Terdapat kendala dalam ayat ini, dimana pihak yang menawarkan bantuan akan bertanggung jawab atas semua urusan pengelolaan tanggap darurat dan penanggulangan bencana itu sendiri. Lebih tepatnya, ayat ini merupakan pembenaran bagi Australia untuk di suatu masa, membantu Indonesia dalam hal terjadinya bencana, dan bukan sebaliknya.

Setidaknya kita dapat mengisi ayat ini dengan sebuah ajuan, agar Australia turut melakukan survei spasial di Indonesia, guna pendataan ulang landasan kontinen atau batas wilayah bencana dengan wilayah lainnya pasca terjadinya bencana alam.

9. Kerjasama di bidang Organisasi Internasional dalam Isu yang Berkaitan dengan Keamanan.

Lingkup yang disepakati adalah konsultasi dan kerjasama atas masalah-masalah yang merupakan hirauan bersama, dalam bidang yang berhubungan dengan keamanan di Dewan Keamanan PBB serta badan-badan internasional dan regional lainnya. Hendaknya kita sadar jika ayat ini mengarah pada penciptaan sebuah koalisi moral, yang dapat bergerak pada tataran *High Politics* (perang dan damai) serta *Low Politics* seperti lingkungan hidup, dan isu-isu kesejahteraan umat manusia.

Walaupun kerangka diatas netral adanya, dapat mengundang kritik dari kalangan Gerakan Non Blok (GNB), perihal kemandirian kita yang mulai luntur. Nilai positif dari ayat ini adalah kita dapat menjadikan Australia sebagai pintu masuk, guna mengetahui kekompakan negara-negara maju dalam isu-isu global tertentu.

10. Pemahaman tingkat Masyarakat dan Kerjasama antar Penduduk

Ayat ini dirancang untuk membangun kontak dan interaksi di kalangan lembaga dan masyarakat masing-masing guna meningkatkan saling pengertian dalam bidang keamanan, sehingga mampu memahami tantangan dan menyikapinya.

Kita dapat menyikapinya dengan berbagai langkah praktis seperti melakukan identifikasi atas lembaga penelitian dan lembaga swadaya masyarakat di tanah air, yang benar-benar hirau atas terpeliharanya hubungan yang baik dengan Australia, yang dilanjutkan dengan pemantapan hubungan tingkat kelembagaan. Kegiatan terprogram antara lain berisi pertukaran ahli dan peneliti, termasuk pelatihan di Australia, melakukan penerbitan bersama, serta penyelenggaraan seminar dan konferensi di kedua negara.

IV

PERTIMBANGAN STRATEGIS UNTUK INDONESIA

Dari telaah kami atas seluruh isi Pasal 3 dari perjanjian ini, terbukti bahwa kita memiliki pekerjaan besar, tidak saja dalam mengisi ruang kerja sama yang tersedia, namun lebih mendalam lagi, kita hendaknya mampu membenahi sistem keamanan nasional yang berlaku selama ini.

Idealnya, sebuah kerja sama keamanan yang akan kita isi hendaknya benar-benar dirancang untuk menjawab kepentingan nasional kita, termasuk menempatkan Australia dalam sebuah rancangan besar kita. Walaupun konsepsi ini masih dalam tataran idealisme, hendaknya para pimpinan keamanan di Indonesia mampu menjawab sekumpulan pertanyaan riset berikut ini, sehingga benar-benar menempatkan lokomotif didepan rangkaian gerbong kereta, dan bukan sebaliknya.

Adapun pertanyaan riset termaksud adalah sebagai berikut.

Pertama, 'Sudahkah kita secara akurat membuat sebuah definisi keamanan bagi Republik Indonesia sebagai sebuah *Archipelagic state* yang memiliki wilayah darat, laut, udara, berikut perairan nasional dan Zona Ekonomi Eksklusif?'

Kedua, jika jawabannya adalah 'Ya', maka pertanyaan selanjutnya adalah: 'Apakah kebijakan keamanan ini sudah menjangkau spektrum yang paling rendah hingga spektrum yang paling tinggi sesuai kepentingan nasional kita di kawasan Asia Tenggara dan Asia Pasifik?'

Ketiga, jika jawabannya tetap 'Ya', maka pertanyaan selanjutnya adalah: 'Apakah spektrum tersebut sudah akurat dan mampu menyikapi kecenderungan persaingan internasional pada tataran geo-strategis dan geo-ekonomis, termasuk sudah memasukkan Australia dalam peta strategis kita?'

Keempat, jika jawabannya masih tetap 'Ya', pertanyaan selanjutnya adalah: 'Apakah dalam berhubungan dengan Australia kita sudah bergerak berdasarkan prinsip-prinsip konstruksi, kewenangan, dan pengorganisasian yang tertata dalam sebuah Diplomasi Total yang melibatkan seluruh potensi nasional?'

Kelima, jika jawabannya masih 'Ya', maka pertanyaan selanjutnya adalah: 'apakah sudah mencakup penataan aktor pada tataran kebijakan dan tataran operasional?'

Keenam, jika masih terdengar jawaban 'Ya', maka pertanyaan selanjutnya adalah: 'Apakah sudah mencakup penyiapan, pelaksanaan kegiatan, dan pengawasan terhadap tindakan para aktor yang terlibat tersebut?'

Ketujuh, jika jawabannya masih tetap 'Ya', maka pertanyaan terakhirnya adalah: 'Adakah jaminan jika kebijakan ini akan dilanjutkan oleh Mandataris yang terpilih tahun 2009 nanti dan sesudahnya?'

(Penulis adalah dosen pada Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Padjadjaran (Unpad) di Bandung).